

GRUPO II - CLASSE V - Plenário

TC-020.166/2015-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (SR-08/SP)

Responsáveis: Raimundo Pires Silva (CPF 022.766.778-64), José Giacomo Baccarin (CPF 019.834.758-82), Wellington Diniz Monteiro (CPF 102.966.608-33), Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (CPF 788.816.508-78), Reinaldo Rodrigues Leite (CPF 040.675.708-99)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE DOS PROCEDIMENTOS REALIZADOS NA SELEÇÃO E MANUTENÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (PNRA), EM ASSENTAMENTOS IMPLANTADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO. IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. INABILITAÇÃO. CIÊNCIAS.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo (SR-08/SP), sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar a aderência à legislação específica dos procedimentos de seleção e manutenção da Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

2. A fiscalização, autorizada por meio do Acórdão 2028/2015 - Plenário, faz parte do conjunto de sete auditorias executadas, sob a orientação da SecexAmbiental, pelas seguintes Secretarias: Secex/AP (TC-023.998/2015-6), Secex/GO (TC-023.920/2015-7), Secex/MS (TC-024.602/2015-9), Secex/RO (TC-024.400/2015-7), Secex/RR (TC-020.170/2015-7), Secex/SP (TC-020.166/2015-0) e Secex/TO (TC-023.970/2015-4).

3. No caso dos presentes autos, os trabalhos de execução foram realizados na Superintendência do Incra/SP e nos seguintes projetos de assentamentos (PAs): PA Frei Pedro, localizado em Pereira Barreto/SP; PA Florestan Fernandes, localizado em Mirandópolis/SP; PA União, localizado em Guarani d'Oeste/SP, e PA Luiz Beltrame, localizado em Gália/SP.

4. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal do relatório (Fiscalização 363/2015) elaborado no âmbito da Secex/SP (peça 153), cujas conclusões mereceram a anuência dos dirigentes da unidade técnica:

### “III. Achados de auditoria

III.1. Ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade).

54. Tipificação: Falhas/impropriedades

55. Situação encontrada:

55.1. Em entrevistas realizadas com gestores e servidores do Incra (SR/08) que atuam ou atuaram na seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, foi informado que, em regra,

não é realizada ampla divulgação da abertura dos processos de seleção (como seria o caso, por exemplo, de publicação do chamamento público de candidatos no site oficial do Incra e em jornal de grande circulação na região). O procedimento usualmente adotado pela SR/08 consiste apenas em encaminhar ofícios a órgãos públicos (geralmente Prefeitura e Câmara Municipal e, eventualmente, Ministério Público), aos movimentos sociais que representam os acampamentos localizados no(s) município(s) em que se localiza o projeto de assentamento (PA), e a entes do terceiro setor, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), convidando-os a indicar representantes para fazerem parte da Comissão de Seleção, o que não é suficiente para o cumprimento do princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei 9.784/1999.

55.2. Essas informações foram corroboradas no exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União). Em todos eles, adotou-se esse procedimento para divulgação da abertura do processo de seleção, conforme detalhado a seguir:

a) no processo de seleção do PA Florestan Fernandes, foram encaminhados ofícios à Prefeitura e à Câmara Municipal de Mirandópolis, ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ao Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Andradina e Região (Sintraf), ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mirandópolis e Lavínia (STRML) e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Andradina (peça 41, p. 33-43);

b) no processo de seleção do PA Luiz Beltrame, foram encaminhados ofícios às Prefeituras e às Câmaras Municipais de Ubirajara e Gália, ao Ministério Público Federal/Procuradoria da República em Marília, ao MST e à Comissão Pastoral da Terra (peça 38, p. 78-82 e 84-85);

c) no processo de seleção do PA Frei Pedro, na 1ª seleção, não constam ofícios encaminhados a órgãos públicos ou entidades; na 2ª seleção, foram encaminhados ofícios à Prefeitura e à Câmara Municipal de Pereira Barreto, ao MST e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pereira Barreto (peça 37, p. 28-35); e

d) no processo de seleção do PA União, foram encaminhados ofícios às Prefeituras e às Câmaras Municipais de Guarani d'Oeste e Indiaporã, ao Ministério Público Federal/Procuradoria da República em Jales, ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), à Federação da Agricultura Familiar de São Paulo e à Comissão Pastoral da Terra (peça 34, p. 130-135).

55.3. Embora esse procedimento constitua-se a regra, em entrevista realizada com um servidor que atua na seleção de candidatos (peça 31, p. 1), foi informado que, excepcionalmente, em uma minoria de casos, houve publicação de edital em jornal de circulação regional a fim de divulgar o processo de seleção de candidatos, situação verificada, por exemplo, no processo de seleção do PA Zumbi dos Palmares (peça 31, p. 25-32).

55.4 Diante do exposto, restou evidenciado que, em regra, a SR/08 não realiza ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária. Essa situação encontra-se em desacordo com o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como no art. 10 da Portaria MDA 6/2013, razão pela qual se propõe determinação à SR/08 a fim de que passe a adotar procedimentos mais alinhados ao princípio constitucional da publicidade.

(...)

III.2. Processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade).

60. Tipificação: Irregularidade grave

61. Situação encontrada:

61.1. O exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União) evidenciou o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e/ou indicadas por movimentos

sociais, em detrimento de outros cadastros de potenciais interessados.

61.2. No PA Florestan Fernandes, o processo de seleção foi realizado em duas etapas. Na primeira, foram selecionadas 165 famílias e, na segunda, 45, totalizando 210 famílias.

61.3. Na primeira fase, o Incra priorizou a seleção das famílias que estavam acampadas próximo ao imóvel, adotando como ponto de partida duas listas de candidatos, sendo uma encaminhada pelo MST (70 famílias – peça 41, p. 93, e peça 42, p. 1), e a outra, pelo Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar/Sintraf (85 famílias – peça 42, p. 7-27). Após inclusões e substituições de famílias solicitadas por esses movimentos sociais e a inclusão de três empregados do imóvel desapropriado, o Incra chegou a uma relação de candidatos contendo 161 famílias (peça 48, p. 51-61), das quais 70 eram representadas pelo MST e 91, pelo Sintraf. As relações de famílias aprovadas (peça 49, p. 9-43) e classificadas (peça 48, p. 65-89, e peça 49, p. 1-7) e a relação de beneficiários (peça 49, p. 45-65) também contém 161 famílias. Posteriormente, foram incluídos na relação de beneficiários outros três empregados do imóvel desapropriado (peça 50, p. 69-71), bem como um beneficiário transferido de outro PA, totalizando 165 famílias (peça 50, p. 73-91, e peça 51, p. 1-3).

61.4. Na segunda etapa, para o preenchimento das 45 vagas restantes, o Incra efetuou seleção entre as famílias de outros dois acampamentos (Ernesto Che Guevara e Conquista da Terra) localizados no município de Mirandópolis. A lista das famílias candidatas foi encaminhada pelo MST (peça 42, p. 29-33). Após desistências, o Incra informou restar 57 candidatos, constantes das relações de famílias aprovadas (peça 51, p. 5-17) e classificadas (peça 51, p. 19-29). As 45 famílias com maior pontuação foram homologadas para integrar a relação de beneficiários, totalizando, ao final, 210 famílias (peça 51, p. 31-35).

61.5. Do relato, verifica-se que a quantidade de candidatos inscritos foi ligeiramente superior à quantidade de beneficiários e que a quase totalidade desses candidatos foi indicada por movimentos sociais (MST e Sintraf). Tais fatos, além de constituírem indício de restrição na divulgação do processo de seleção, evidenciam o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais.

61.6. Esse direcionamento é ainda mais explicitado pelo fato de que seis famílias foram impedidas de concorrer no processo seletivo, sob o argumento de que não atendiam os requisitos exigidos pela comunidade de acampados (tais como permanecer no acampamento três dias por semana e assinar o livro de presença de manhã e à tarde, entre outros – peça 45, p. 73) – conforme relatado nas atas da 3ª e 5ª reuniões da Comissão de Seleção (peça 42, p. 59, e peça 43, p. 72).

61.7. No processo de seleção do PA Luiz Beltrame, o Incra priorizou a seleção das famílias dos acampamentos Luiz Beltrame (62 famílias – peça 38, p. 2-4) e Regional de Gália (16 famílias – peça 38, p. 5). As atas de reunião da Comissão de Seleção registram inclusões e substituições de famílias solicitadas por essas comunidades, mas não consta nos autos nenhuma relação emitida pelo sistema Sipra (candidatos inscritos, famílias eliminadas, famílias aprovadas, famílias classificadas). As relações de beneficiários (peça 30, p. 671-680) foram homologadas em 12/12/2013 (61 famílias), 19/12/2013 (7 famílias), 18/3/2014 (4 famílias) e 26/4/2014 (6 famílias, sendo uma desistente), totalizando 77 famílias.

61.8. Neste PA, verifica-se que a quantidade de candidatos inscritos (78) quase se equipara à de beneficiários (77), formada, em sua grande maioria, por famílias oriundas dos acampamentos Luiz Beltrame e Regional de Gália. Tais fatos caracterizam a pouca divulgação do processo seletivo, bem como o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas, que, na maior parte dos casos, encontravam-se, à época, vinculadas a algum movimento social.

61.9. Esse direcionamento é ainda mais explicitado pelo fato de que, à semelhança do ocorrido no PA Florestan Fernandes, 13 famílias foram impedidas de concorrer no processo seletivo, sob o argumento de que não teriam participado efetivamente do acampamento – conforme relatado na ata da 1ª reunião da Comissão de Seleção (peça 38, p. 86).

61.10. No PA União, constata-se a existência de duas etapas no processo de seleção. Na

primeira, houve a seleção de 59 famílias e, na segunda, ainda em curso, busca-se o preenchimento de 20 vagas.

61.11. Na primeira etapa seletiva, o Incra priorizou a seleção das famílias que estavam acampadas próximo ao imóvel, adotando como ponto de partida cadastramento de 60 famílias vinculadas à Federação da Agricultura Familiar-FAF (peça 34, p. 104), culminando na formação de lista de candidatos com 69 famílias (peça 34, p. 108-110). Após inclusões, eliminações e substituições de famílias solicitadas por essa entidade; desistências; e eliminações por ausência de documentos, o Incra apresentou uma lista, não emitida pelo Sipra, de 53 candidatos (peça 34, p. 145-147). Posteriormente, houve eliminação de duas famílias (peça 34, p. 152). Assim, deveriam figurar nas listas de famílias aprovadas, classificadas e homologadas 51 famílias. Contudo, tais listas apresentam 50 famílias, conforme relações extraídas do Sipra (peça 34, p. 153-163), não havendo esclarecimentos quanto ao ocorrido com a outra família, se desistente ou eliminada do processo. No entanto, em 11/12/2013, estas três famílias foram homologadas, como se verifica na Relação de Beneficiários (peça 30, p. 699).

61.12. Posteriormente mais seis famílias foram assentadas, sendo quatro em 21/12/2013 e duas em 29/7/2014, conforme Relação de Beneficiários (peça 30, p. 700-701).

61.13. A segunda etapa, ainda em curso, apresenta situação bastante curiosa, que bem ilustra o achado em debate, como veremos.

61.14. Inicialmente, a Mesa de Seleção deliberou que as vagas remanescentes deveriam ser preenchidas por candidatos provenientes de acampamentos da região do PA União. Desse modo, cada acampamento deveria indicar quatro ou cinco candidatos. Participando da reunião, o representante do Incra alertou que o procedimento seria ilegal, porquanto não amparado pelas normas administrativas então vigentes. Nada obstante este aviso, a Mesa de Seleção deu andamento ao processo, apresentando, na sequência, relação de 20 candidatos escolhidos em assembleias realizadas nos acampamentos, conforme atestam as atas respectivas (peça 34, p. 165-174).

61.15. Diante deste quadro, o servidor do Incra propôs que os trabalhos de seleção fossem suspensos (peça 34, p. 175-176). Na sequência, encaminhou o feito à apreciação da chefia imediata, que solicitou manifestação da Procuradoria Especializada do Incra (peça 34, p. 177). Em resposta, o órgão consultivo assim se posicionou (peça 34, p. 179):

5. A indicação de famílias pelas assembleias dos acampamentos para o preenchimento das vagas remanescentes dos projetos de assentamentos não encontra amparo na normatização que rege a matéria e não pode a Equipe de Seleção elegê-la como tal.

6. Ante o exposto e com lastro na informação desta Procuradoria, ora aprovada, sugiro a não homologação das famílias apontadas para as vagas remanescentes pelo critério de indicação das assembleias dos acampamentos, fugindo ao que determinam os normativos que regem a matéria, devendo, destarte, a Equipe de Seleção proceder nova seleção, segundo os ditames da Norma de Execução SD/Incra n. 45/2005.

61.16. À luz deste parecer, equipe técnica do Incra realizou cadastramento dos acampados às proximidades do PA União, resultando numa relação de 217 interessados em participar do processo seletivo para as vagas remanescentes (peça 35, p. 50-60).

61.17. Nada obstante as manifestações precedentes e o processo de cadastramento realizado pela SR/08, o Sr. Superintendente da Autarquia em São Paulo, por meio de despacho, resolveu acatar a questionada deliberação da Mesa de Seleção, que indicou 20 candidatos às vagas remanescentes, remetendo os autos à Divisão de Obtenção de Terras para que adotasse as medidas necessárias à homologação da lista de 20 indicados pelos acampamentos (peça 35, p. 114). Não se conformando com o decidido, o chefe daquela divisão instou novamente a Procuradoria Federal Especializada a se pronunciar (peça 35, p. 119). Em novo pronunciamento, o órgão jurídico reiterou o parecer anteriormente lavrado, opinando no sentido de que a aludida lista de 20 candidatos não fosse homologada, adotando-se, em seu lugar, a lista de 217 candidatos apresentada ou outra, a ser elaborada (peça 35, p. 121-123).

61.18. Até o término do presente trabalho, não houve homologação de qualquer das listas.

61.19. Do relatado, verifica-se que, na primeira etapa de seleção, a quantidade de candidatos inscritos (53) foi inferior à capacidade do assentamento (79) e que a quase totalidade desses candidatos foi indicada pela FAF. Tais fatos, à semelhança do ocorrido no PA Florestan Fernandes, além constituírem indícios de restrição na divulgação do processo de seleção, evidenciam o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais.

61.20. Esse direcionamento é ainda mais explicitado pelo fato de que alguns candidatos foram excluídos do processo seletivo por solicitação da Mesa de Seleção, sob o argumento de que não teriam participado efetivamente do acampamento, conforme demonstram as notificações expedidas aos afastados (peça 34, p. 139-143). Ora, tal critério de exclusão, além de falta de amparo legal, fere o princípio da impessoalidade.

61.21. No PA Frei Pedro, houve dois processos de seleção. No primeiro, foram selecionadas 65 famílias e, no segundo, 19 famílias.

61.22. Na primeira etapa seletiva, o Incra priorizou a seleção das famílias que estavam acampadas em área próxima ao imóvel, adotando como ponto de partida lista de candidatos encaminhada pelo MST (inicialmente 83 famílias), conforme ata de reunião da comissão de seleção realizada em 17/9/2010 (peça 36, p. 33-37). Após desistências e eliminações por não apresentação de documentos, foram aprovadas e classificadas 78 famílias, conforme listas emitidas pelo Sipra (peça 36, p. 63-79). Posteriormente, foram eliminadas 13 famílias em razão da não moradia, desistência ou decisão da assembleia de acampados, restando, ao final, 65 famílias, como consta da Relação de Beneficiários (peça 36, p. 162-166).

61.23. Na segunda etapa, para o preenchimento de 19 vagas, decorrentes da retomada de lotes por não moradia dos beneficiários contemplados na 1ª seleção e de desistências, houve a inscrição de exatos 19 candidatos, que se encontravam acampados em área próxima à fazenda desapropriada, conforme ata da 2ª Reunião da Comissão de Seleção (peça 37, p. 95).

61.24. Neste PA, constata-se que, na primeira etapa seletiva, a quantidade de candidatos inscritos (78) foi ligeiramente superior à capacidade do assentamento (67) e que a quase totalidade desses candidatos foi indicada pelo MST. Tais fatos, além de constituírem indícios de restrição na divulgação do processo de seleção, evidenciam o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais.

61.25. A influência do MST no processo de seleção também foi corroborada nas entrevistas realizadas com 12 beneficiários deste PA (peça 33). Instados a responder à pergunta 4 do questionário, abaixo transcrita, oito dos entrevistados relataram que tiveram conhecimento do processo de seleção por meio do MST; apenas quatro afirmaram que a ciência se deu por intermédio de terceiros:

4. De que forma o (a) senhor (a) teve conhecimento do processo de seleção de lotes da reforma agrária?

61.26. Diante do exposto, restou evidenciado, nos processos de seleção analisados, que o processo de inscrição foi direcionado a famílias acampadas e/ou indicadas por movimentos sociais, em desacordo com o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013, razão pela qual se propõe audiência dos responsáveis, sem prejuízo de determinação à SR/08 a fim de que passe a adotar procedimentos mais alinhados ao princípio constitucional da impessoalidade.

(...)

III.3. Existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966.

67. Tipificação: Falhas/impropriedades

68. Situação encontrada:

68.1 O público alvo do PNRA é basicamente composto das seguintes categorias de trabalhadores: agricultor sem terra; posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário; e agricultor cuja propriedade não ultrapasse a um módulo rural do município. Além disso, não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, consoante definido no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64, inciso I, do Decreto 59.428/1966, bem como na Norma de Execução - Incra 45/2005:

I - funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

II - o agricultor e agricultora, quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais;

III - proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

IV - ex-beneficiário ou beneficiários de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo Incra, ou de projetos de assentamento oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei 8.629/1993, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro, salvo por separação judicial do casal ou outros motivos justificados, a critério do Incra;

V - proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

VI - portador de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola, ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola;

VII - estrangeiro não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

VIII - aposentado por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro se estes não forem aposentados por invalidez;

IX - condenado por sentença final definitiva transitada em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais.

68.2. Posteriormente, a Portaria - MDA 6/2013, dispôs, em seu artigo 3º, § 2º, que não perderia a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passasse a se enquadrar nos incisos I, III e IV, verbis:

Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem:

I - for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais;

(...)

III - for proprietário rural, ressalvadas as situações constantes nos incisos I e V do art. 6º, desta Portaria;

IV - for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;

(...)

§ 2º - Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III e IV deste artigo.

68.3. Com o intuito de verificar a observância desses critérios pelo Incra, a SecexAmbiental realizou cruzamento de dados preliminar (sem depuração detalhada para eliminar eventuais inconsistências). Como resultado daquele trabalho, observou-se a possibilidade de existir um grande número de beneficiários que não atenderiam aos requisitos do programa.

68.4. O aludido cruzamento de dados, nos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União), apontou indícios de beneficiários que não atendiam aos requisitos do Programa de Reforma Agrária,

conforme os quantitativos expressos na tabela abaixo:

Indício/PA	PA Frei Pedro	PA Florestan Fernandes	PA Luiz Beltrame	PA União	Total
Servidores	10	4	4	10	28
Políticos	0	0	0	1	1
Mais de 3 SM	15	24	8	5	52
Empresários	6	4	1	0	11
Propriedade > 1 MF	1	0	0	0	1
Deficiência física/mental	2	5	0	0	7
Aposentados por invalidez	6	6	4	4	20
Falecidos	2	3	1	2	8
Total	42	46	18	22	128

#### Quadro 1

68.5. Partindo deste levantamento inicial, procedeu-se ao exame dos documentos dos processos de seleção desses PAs, bem como dos processos individuais dos beneficiários identificados no aludido cruzamento. Num primeiro momento, o exame possibilitou a exclusão dos indícios em relação a alguns beneficiários. É o caso, por exemplo: a) daqueles identificados como servidores públicos, mas que encerraram o vínculo com a Administração Pública anteriormente à homologação das respectivas Relações de Beneficiários; b) de beneficiários cujo período em que foi apurada a percepção de mais de três salários mínimos é anterior à seleção; e c) de famílias em que apenas um dos dois titulares era falecido, aposentado por invalidez ou portador de deficiência física ou mental.

68.6. Após este exame preliminar, remanesceram indícios de beneficiários que não atendiam aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, conforme os quantitativos expressos na tabela abaixo:

Indício/PA União	PA Frei Pedro	PA Florestan Fernandes	PA Luiz Beltrame	PA União	Total
Servidores	1	0	0	0	1
Políticos	0	0	0	0	0
Mais de 3 SM	0	1	0	0	1
Empresários	1	4	0	0	5
Propriedade MF > 1	1	0	0	0	1
Deficiência física/mental	0	3	0	0	3
Aposentados por invalidez	0	0	0	0	0
Falecidos	0	0	0	0	0
Total	3	8	0	0	11

#### Quadro 2

68.7. Tais indícios referem-se aos seguintes beneficiários:

a) PA Frei Pedro: Ivo José Caetano (proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial), Helena Pereira dos Santos (proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural) e Gabriela Ferreira Cardamone (funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal); e

b) PA Florestan Fernandes: Nataly Cristina Dias Cyrillo/Luciano Pelin (renda familiar proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais); Adriana Felix da Silva, Edilaine da Silva Batista Carvalho, Maria Claudia Ferreira e Nataly Cristina Dias Cyrillo (proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial); Aparecida de Souza Teixeira, Jocimar dos Santos Correia e Valdivino Inácio Batista (portador de deficiência física ou mental).

68.8. De início, cumpre destacar que, objetivando verificar a observância aos critérios

legais, a SR/08 solicita aos candidatos, antes da fase de homologação das famílias, a apresentação dos seguintes documentos: certidões criminais das justiças estadual e federal, da Receita Federal do Brasil (RFB), da Previdência Social e cópia da carteira de trabalho, conforme afirmado pela Divisão de Desenvolvimento (peça 30, p. 21-22). Eventualmente, quando há suspeita de falsa declaração ou necessidade da confirmação de dados, diligenciam-se outros órgãos públicos para esclarecimento da situação posta, como demonstra o expediente encaminhado à Receita Federal do Brasil/RFB (peça 31, p. 34-38).

68.9. Malgrado tais medidas, não se conseguiu afastar do processo de seleção postulantes que não atendiam aos requisitos do programa, mormente proprietários de estabelecimento comercial, como demonstrado, sinteticamente, no quadro acima e relatado nos parágrafos seguintes.

68.10. No tocante aos proprietários de estabelecimento comercial, o documento exigido pela SR/08, para verificação deste critério, é a certidão emitida pela Receita Federal do Brasil (RFB). Constatou-se que, em alguns casos, essa certidão deixou de registrar a condição de proprietário ou sócio-administrador com relação ao beneficiário, seja porque a certidão não continha o campo reservado à informação relativa a CNPJ (como no caso de Edilaine da Silva Batista Carvalho – peça 54, p. 33), seja porque a certidão atestava não terem sido recuperadas informações relevantes para a análise fiscal relativamente a CNPJ (como no caso de Maria Cláudia Ferreira – peça 52, p. 1). Ora tal sistemática revelou-se, nesses casos, falha, pois a aludida certidão não identificou a ocorrência em tela. Por sua vez, com relação a Adriana Felix da Silva, a certidão emitida pela RFB indicou a existência de CNPJ sob sua responsabilidade (peça 52, p. 15) e, nos casos de Nataly Cristina Dias Cyrillo e Ivo José Caetano, não constam nos autos as certidões emitidas pela RFB.

68.11. A esse respeito, verificou-se, em consultas à Jucesp e à Receita Federal (peça 144, p. 1-9), que os beneficiários Adriana Felix da Silva, Edilaine da Silva Batista Carvalho, Nataly Cristina Dias Cyrillo e Ivo José Caetano eram proprietários, e Maria Cláudia Ferreira era sócia-administradora, de estabelecimento comercial à época da seleção.

68.12. No que concerne aos beneficiários Aparecida de Souza Teixeira, Jocimar dos Santos Correia e Valdivino Inácio Batista, apontados no cruzamento de dados preliminar da SecexAmbiental como portadores de deficiência física ou mental, a documentação existente nos autos (peça 53, p. 1-56, peça 54, p. 59-81, e peça 70, p. 1-13) foi insuficiente para confirmar ou elidir esses indícios, mormente porque a Norma de Execução - Incra 45/2005 faz referência à deficiência cuja incapacidade impossibilite totalmente para o trabalho agrícola. O mesmo ocorreu com relação ao casal Nataly Cristina Dias Cyrillo/Luciano Pelin, para o qual foi apontado indício de renda familiar mensal superior a três salários mínimos à época da seleção, cabendo ressaltar que, nesse caso, diversos documentos exigidos pela SR/08 (peça 54, p. 50) não constam nos autos (peça 54, p. 46-58).

68.13. No que tange a servidor público, restou como indício de irregularidade a Sra. Gabriela Ferreira Cardamone. A beneficiária foi homologada em 11/12/2010 (peça 30, p. 538), sendo nomeada Agente Comunitária de Saúde da Prefeitura Municipal de Pereira Barreto/SP posteriormente, em 18/6/2013 (peça 144, p. 10-11). Logo, não houve irregularidade na fase de seleção.

68.14. Com relação a proprietários de imóvel rural com área superior a um módulo rural, o cruzamento inicial de dados realizado pela SecexAmbiental revelou uma única ocorrência: Helena Pereira dos Santos. Na ocasião, o relatório do cruzamento de dados ressaltou que a base de dados utilizada para cruzamento das informações (Sistema Nacional de Cadastro Rural/SNCR), apesar de registrar a titularidade da terra, não conseguia demonstrar o momento de aquisição do imóvel, nem precisar se o titular ainda permanecia proprietário. Solicitou-se a servidor do Incra que consultasse o aludido sistema. A pesquisa não retornou resultados para o CPF digitado (peça 144, p. 12). Tais restrições impedem opinar conclusivamente sobre o indício.

68.15. Cabe destacar que os lotes dos beneficiários Ivo José Caetano, Nataly Cristina Dias

Cyrillo/Luciano Pelin, Adriana Felix da Silva e Valdivino Inácio Batista encontram-se irregularmente ocupados.

68.16. Verifica-se, portanto, que grande parte dos indícios revelados no cruzamento inicial não se confirmou, sinalizando que os procedimentos adotados pela SR/08 conseguem afastar, na maior parte dos casos, os inelegíveis. Contudo, no que pertine a proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, os documentos exigidos dos candidatos não foram suficientes para caracterizar tal condição, como demonstrado nos itens 68.10 e 68.11. Em vista dessas situações, cabe determinação à SR/08 no sentido do aprimoramento dos controles, bem como do saneamento das situações eventualmente irregulares.

(...)

III.4. Descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

73. Tipificação: Falhas/impropriedades

74. Situação encontrada:

74.1. Em entrevistas realizadas com gestores e servidores do Incra (SR/08) que atuam ou atuaram na seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, foi informado que, em regra, não é realizada ampla divulgação da lista de cadastrados informando a situação (eliminado, classificado, aprovado) de cada um (como seria o caso, por exemplo, de publicação dessas informações no site oficial do Incra e em jornal de grande circulação na região). Somente é publicado no site oficial do Incra o resultado final do processo de seleção, a saber, a Relação de Beneficiários, após homologada pelo Superintendente Regional.

74.2. No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pela SR/08 consiste apenas em comunicar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Ocorre que nem sempre é possível o comparecimento de todos os candidatos a estes encontros. Nestes casos, a SR/08 considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a ausência dos candidatos.

74.3. Essas informações foram parcialmente corroboradas no exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União). Em apenas um deles há evidências de ter sido adotado esse procedimento para divulgar a situação (eliminado, classificado, aprovado) dos candidatos cadastrados, conforme detalhado a seguir:

a) no processo de seleção do PA Florestan Fernandes, as atas de reunião indicam que essas informações foram parcialmente divulgadas aos membros da Comissão de Seleção na 3ª, 4ª, 5ª, 6ª e 7ª reuniões dessa comissão (primeira etapa – peça 42, p. 59, peça 43, p. 2-4, peça 47, peça 50, p. 9) e na 7ª e 8ª reuniões dessa comissão (segunda etapa – peça 50, p. 9 e 49-51);

b) nos processos de seleção dos PAs Luiz Beltrame, União e Frei Pedro, não há qualquer evidência documental de que essas informações tenham sido divulgadas.

74.4. Vale assinalar ainda que, no processo relativo ao PA Florestan Fernandes, consta relatório de famílias eliminadas, o qual relaciona um único candidato eliminado e registra o respectivo motivo de eliminação (possuir antecedentes criminais), tendo sido juntada Certidão de Distribuições Criminais – Fórum de Mirandópolis atestando cinco distribuições relativas a esse candidato (peça 43, p. 6-7). Todavia, com base nas peças constantes nesse processo de seleção, verifica-se que a mencionada eliminação somente foi comunicada aos representantes dos movimentos sociais, conforme a ata da 4ª reunião da Comissão de Seleção (peça 43, p. 2-4), não constando qualquer indício de que teria sido apresentada defesa por parte desse candidato. A não apresentação de defesa pode ter decorrido de eventual falta de ciência da sua eliminação.

75. A sistemática atualmente adotada pela SR/08 de divulgação restrita da situação (eliminado, classificado, aprovado) dos candidatos cadastrados nos processos de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária enseja prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte desses candidatos, em desacordo com o disposto no art. 5º, inciso LV, da

Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999. Malgrado a gravidade da ocorrência, não se vislumbrou, nos PAs fiscalizados, prejuízos aos participantes do PNRA, pois como visto no Achado III.2, o número de famílias inscritas, nos PAs fiscalizados, era muito próximo ao de beneficiários. Assim, como medida corretiva, propõe-se determinação à SR/08 no sentido de que conferir maior publicidade a essas informações, divulgando-as também no site oficial do Incra.

(...)

III.5. Procedimentos de classificação não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966.

80. Tipificação: Falhas/impropriedades

81. Situação encontrada:

81.1. Verificou-se que a sistemática de classificação do sistema Sipra não atende plenamente aos critérios de priorização definidos na legislação para ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária.

81.2. De acordo com o art. 19 da Lei 8.629/1993 e o art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966, na classificação das famílias candidatas ao programa deve ser observada a seguinte ordem preferencial:

I – ao proprietário do imóvel desapropriado;

II – aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

VII - aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas; e

VIII - aos trabalhadores sem terra que desejem se radicar na exploração da terra.

81.3. Na ordem de preferência exposta, como critério de desempate, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

81.4. No entanto, dando ensejo a possibilidades que contrariem a legislação, a sistemática de classificação do sistema Sipra, que segue os parâmetros estabelecidos no Anexo II da Norma de Execução - Incra 45/2005 (peça 145, p. 50-58), pontua os candidatos de acordo com os seguintes critérios:

I - Básico (máximo 60 pontos)

a) proprietário do imóvel desapropriado (60 pontos);

b) trabalhador assalariado, posseiro, parceiro, arrendatário, foreiro que reside ou trabalhe no imóvel desapropriado (54 pontos);

c) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel (48 pontos);

d) trabalhador rural sem terra (48 pontos);

e) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família (48 pontos);

II - Complementar (máximo 24 pontos)

a) tamanho da família (0,7 a 7 pontos);

b) força de trabalho da família (0,9 a 9 pontos);

- c) idade do candidato (0,4 a 4 pontos);
- d) tempo de atividade agrícola (0 a 4 pontos).

III - Suplementar (máximo 16 pontos)

- a) morada no município (0 a 3 pontos);
- b) morada no imóvel desapropriado (0 a 5 pontos);
- c) tempo de residência no imóvel (0 a 2 pontos);
- d) renda mensal família (0,5 a 5 pontos);
- e) associativismo (0 a 1 ponto).

81.5. Dessa sistemática adotada no sistema Sipra, verifica-se as seguintes impropriedades:

a) quando o sistema soma os critérios básicos, complementares e suplementares para obter a pontuação final do candidato e, assim, estabelecer a ordem de classificação, pode ocorrer de candidatos com preferências estabelecidas na legislação serem preteridos em relação a outros candidatos. Por exemplo: caso um trabalhador do imóvel desapropriado (54 pontos) obtenha 2 pontos nos critérios complementares e suplementares, alcançará como pontuação final 56 pontos, podendo assim ser ultrapassado na pontuação final por um trabalhador de outro imóvel (48 pontos) que obtenha 9 pontos nos outros critérios, alcançando ao final 57 pontos. Ou seja, a prioridade legal não resta assegurada;

b) nada obstante a legislação estabelecer ordem de prioridade de acordo com o enquadramento do candidato, no sistema são pontuados com a mesma pontuação (48 pontos) os seguintes candidatos: i) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel; ii) trabalhador rural sem terra; e iii) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

c) o critério de desempate previsto na legislação, tamanho da família, deveria ter prioridade em relação aos demais critérios complementares e suplementares estabelecidos em normativos infra legais que regem a matéria.

81.6. Ademais, verificaram-se as seguintes impropriedades nos procedimentos de classificação, que podem ensejar descumprimento dos critérios previstos na legislação:

a) ausência ou insuficiência de conferência dos dados informados pelos candidatos na ficha de inscrição referentes aos critérios de priorização. Ou seja, como os dados para classificação dos candidatos são declarados na inscrição, caso não seja realizada uma conferência, um candidato que informa dados errôneos poderá ter classificação melhor do que a correta;

b) eventuais ajustes na lista de beneficiários gerada pelo sistema Sipra, conforme previsto no art. 10 da NE Inca 45/2005, podem alterar a classificação e preterir candidatos com preferências legais. Conforme identificado no mapa de processos, tais ajustes geralmente acontecem em reunião de campo que ocorre antes da homologação dos beneficiários pelo superintendente.

81.7. Destarte, conclui-se que os procedimentos de classificação dos candidatos ao Programa de Reforma Agrária não garantem o cumprimento dos critérios legais de priorização.

81.8. Por fim, cumpre ressaltar que existe determinação deste Tribunal, item 2.6 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, para que o Inca promova a adequação dos normativos internos, especificamente a NE 45/2005, aos critérios de priorização de candidatos previstos na Lei 8.629/1993.

81.9. Diante do exposto, considerando que o presente achado decorre precipuamente de inadequações do sistema Sipra e de normativos internos do Inca, em especial a NE 45/2005, propõe-se determinação com vistas a assegurar o cumprimento do princípio da impessoalidade e os critérios classificatórios estabelecidos no art. 25 da Lei 4.504/64 e art. 19 da Lei 8.629/1993.

(...)

III.6. Ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99.

86. Tipificação: Irregularidade grave

87. Situação encontrada:

87.1. Por meio do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, de 30/4/2008, este Tribunal determinou às Superintendências Regionais do Incra:

2.8. que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, em obediência ao disposto no caput do artigo 37 da CF/88, doravante publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (...);

87.2. Como relatado no Achado III.4, verificou-se que, em regra, a divulgação da lista de classificados ocorre apenas em reunião realizada com os candidatos a futuros assentados. Em que pese a determinação formulada no item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, não foi encontrada no site da Autarquia a publicação da ordem de classificação de inscritos após a homologação do resultado do processo seletivo, fato corroborado nas entrevistas realizadas com chefes de divisão da SR/08.

87.3. A ausência dessa publicação no site do Incra dificulta a fiscalização por parte das entidades envolvidas, dos órgãos de controle do Governo Federal e da própria sociedade civil, prejudicando a identificação de impropriedades no processo de seleção, tais como o descumprimento do princípio da impessoalidade no acesso a essa política pública. Embora a Norma de Execução - Incra 45/2005 seja omissa quanto à regulamentação da publicação dos nomes dos candidatos selecionados para ingressar no processo de Reforma Agrária, já existe determinação específica por parte deste TCU, como acima relatado. A determinação desta Corte de Contas almeja dar cumprimento ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal, no que concerne aos princípios da impessoalidade e da publicidade na seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

87.4. Assim, visando aprimorar a transparência da Política de Reforma Agrária e ante o descumprimento da decisão citada, cabe ouvir o responsável em audiência e reiterar a determinação acima transcrita à SR/08, nos termos a seguir expostos.

(...)

III.7. Ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, contrariando o disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012 bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário.

93. Tipificação: Falhas/impropriedades

94. Situação encontrada:

94.1. Durante o trabalho de auditoria, verificou-se inexistir planejamento formalizado para a realização de fiscalizações no âmbito da SR/08.

94.2. Tal situação pode ser comprovada mediante a resposta oferecida pelo Sr. Superintendente que, instado, por meio do Ofício de Requisição 3-363/2015 (peça 30, p. 32-33), de 25/9/2015, a apresentar à equipe de auditoria planejamento de supervisão ocupacional da Superintendência e metodologia utilizada, como previsto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012, limitou-se a responder que os prestadores de serviços de Assistência Técnica (ATER) 'no seu trabalho cotidiano identificam e relatam a situação de irregularidade constatada'. Demais disso, sustentou que, 'considerando ainda o atendimento a demandas institucionais, bem como o atendimento a cotas, são designadas as ações e situações a serem verificadas pelos servidores disponíveis em suas regiões designadas' (peça 30, p. 34-35).

94.3. Da resposta, pode-se concluir que as fiscalizações realizadas pela SR/08 decorrem de comunicações de terceiros. Assim, as irregularidades – tais como não moradia e ocupação irregular – ou são relatadas pelas prestadoras de serviços de assistência técnica ou são denunciadas por órgãos públicos, entes do terceiro setor (movimentos sociais) ou pelos próprios assentados. Não há fiscalizações de iniciativa própria da SR/08, decorrentes de um planejamento formalizado.

(...)

III.8. Ausência e/ou deficiência na formalização de Contrato de Concessão de Uso ou outro instrumento congênere que formalize os direitos e obrigações do beneficiário, contrariando o disposto no art. 18, caput e § 2º, da Lei 8.629/1993.

98. Tipificação: Falhas/impropriedades

99. Situação encontrada:

99.1. Verificou-se que os processos analisados de beneficiários não envolvidos em situação de ocupação irregular ou não moradia estão devidamente instruídos com Contrato de Concessão de Uso (CCU) ou outro instrumento congênere que formaliza os direitos e obrigações dos beneficiários. Como ressalva, aponta-se o fato de que, em alguns processos de beneficiários do PA Luiz Beltrame (por exemplo, nos processos 54190.004094/2013-58 e 54190.004043/2013-26, referentes a Ronie Aparecido Thomaz e Marcio José dos Santos, respectivamente – peça 102, p. 5-6 e 11-12), faltou colher as assinaturas dos beneficiários nos respectivos CCUs, embora neles já conste a assinatura do Superintendente Regional do Incra. Assim, tratando-se de ocorrência pontual, cabe determinar à SR/08 que proceda à devida correção.

(...)

III.9. Ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou Instrução Normativa - Incra 47/2008, bem como o art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 20 da Lei 8.629/1993 e cláusulas I, III, VII e XI do Contrato de Concessão de Uso.

104. Tipificação: Falhas/impropriedades

105. Situação encontrada:

105.1. Como reportado no Achado III.7, a SR/08 não possui planejamento formalizado para realização de fiscalizações, inexistindo, assim, supervisão ocupacional de iniciativa própria nos assentamentos que estão na sua área de atuação.

105.2. O conhecimento das situações irregulares decorre dos relatórios elaborados pelos prestadores de serviços de ATER ou de denúncias formuladas por órgãos públicos, entidades do terceiro setor ou pelos assentados. Nestas situações, em que o Incra é provocado a agir, é que se procede à fiscalização das áreas. Portanto, atualmente, no âmbito da SR/08, as fiscalizações visam atender exclusivamente demandas externas.

105.3. Cabe destacar que as irregularidades noticiadas, mormente pelos prestadores de serviços de ATER, são tratadas com bastante morosidade. Tal quadro contribui para que, no estado de São Paulo, existam aproximadamente 1.142 áreas irregulares, como apurado em levantamento realizado pela própria SR/08 (peça 30, p. 42-47), visando atender à determinação judicial proferida nos autos da Ação Civil Pública 0012513-23.2014.403.6100, que tramita na Justiça Federal – Seção Judiciária do Estado de São Paulo – 24ª Vara Cível (peça 30, p. 48-66).

105.4. Acerca da aludida ação, cabe destacar que o Ministério Público Federal ajuizou-a em face da União e do Incra por entender que a atual formação e manutenção do cadastro de candidatos à reforma agrária descumpra a legislação pertinente, eis que, segundo o MPF, o Incra, no estado de São Paulo, estaria cedendo a imposições de movimentos sociais, e adotando, em consequência, ‘critérios de seleção apartados da legalidade, da impessoalidade e da transparência’.

105.5. Após apreciar os fundamentos fáticos e jurídicos apresentados pelo Parquet, o juízo competente determinou ao Incra:

a) obrigação de fazer, consistente em elaborar, no prazo de máximo de 180 (cento e oitenta) dias, o recadastramento de todos os atuais assentados, identificando-se os lotes/parcelas irregularmente ocupadas em todo o Estado de São Paulo, especificando onde e quando se deu a ocupação; por quem e de quem; por qual modo o ocupante a recebeu; se recebeu alguma verba pública, qual, quanto foi e se a restituiu; se há procedimento administrativo de retomada da parcela, qual fase e se houve notificação para desocupar amigavelmente;

b) obrigação de fazer, consistente em executar, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta)

dias, o cadastramento de todos os candidatos interessados atualmente inscritos no Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, no Estado de São Paulo, inclusive exigindo que apresentem documento oficial de identidade, com foto (e não somente o CPF), devidamente catalogados por município ou microrregião, e por assentamento, fazendo constar a respectiva classificação, quesito por quesito, de acordo com o que determinam o artigo 25 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), artigo 19 da Lei nº 8.629/93, artigos 6º, 7º e 8º da Portaria nº 06/2013, do MDA e Anexo II - Sistemática de Classificação - da Norma de Execução n 45/2005, afastando qualquer critério de indicação de entidades privadas ou chamados 'movimentos sociais', especificando, ainda, se o candidato está ou não inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;

c) obrigação de fazer, consistente em publicar e manter atualizadas, no sítio eletrônico (homepage oficial) do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as informações colhidas em razão do atendimento aos pedidos constantes dos itens 'a' e 'b', acima (no prazo máximo ali estipulado), bem como o rol, relativamente ao Estado de São Paulo, dos nomes de todos os assentados, todos os candidatos inscritos e classificados e também dos desclassificados e respectivas justificativas, adotando-se a cautela de omitir na publicação os números dos documentos e dados qualificativos, por questões de segurança e privacidade, que somente deverão ser fornecidos mediante requerimento formal e motivado de eventual interessado, e também decisão administrativa motivada (observado o que dispõem os artigos 10 a 22 e 31, da Lei nº 12.527/2011);

d) obrigação de fazer, consistente em publicar, e doravante manter atualizadas, no sítio eletrônico (homepage oficial) do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, informações/relação contendo todo e qualquer beneficiário contemplado no Estado de São Paulo, com o recebimento de título de domínio e/ou de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária com a respectiva ordem de preferência e classificação definida pela Lei 8.629/1993, arts. 6º, 7º e 8º da Portaria nº 06/2013 do MDA e Anexo II - Sistemática de Classificação - da Norma de Execução nº 45/2005.

105.6. Diante destas determinações, a SR/08, procedeu, em relação ao item 'a', ao levantamento dos dados a partir de informações prestadas pelas empresas de ATER acerca de possíveis irregularidades nos lotes de assentamentos de beneficiários do Incra no estado de São Paulo, chegando ao seguinte quadro explicativo:

- Lotes a serem vistoriados e notificados – 793;
- Lotes em processo de análise na divisão de desenvolvimento – 216;
- Lotes encaminhados para reintegração de posse e outras ações judiciais – 39;
- Lotes com necessidade de novas informações 'in loco' – 5;
- Lotes regularizados no primeiro semestre de 2015 – 89.

105.7. Constata-se, assim, que a reunião dos trabalhos realizados pelos prestadores de serviços de ATER identificou 1.142 beneficiários com indícios de irregularidades num universo de 10.654 famílias assentadas – conforme informado no Memo/Incra/SR(08)D/No. 472/15, datado de 13/8/2015 (peça 30, p. 68-71), o que corresponde a 10,7%, sinalizando a ausência ou insuficiência de supervisão ocupacional por parte da entidade federal.

105.8. Destaca-se que esta estimativa pode estar subestimada. Com efeito, verifica-se, a título de exemplo, que a lista apresentada (Relação dos Projetos de Assentamentos e seus Respetivos Lotes com Situações Irregulares e Levantadas Preliminarmente, peça 30, p. 147) não relatou qualquer irregularidade no PA União (peça 30, p. 72-147). Todavia, a equipe de auditoria verificou a existência de 21 beneficiários do PA União com indícios de irregularidades – os quais não foram incluídos no relatório preliminar apresentado pela SR/08 à Justiça Federal, conforme consta do 'Quadro Demonstrativo de situações Irregulares Apontadas pela ATERs' (peça 146, p. 4).

105.9. Este quadro, caracterizado pela ausência de fiscalizações de iniciativa própria, morosidade na ação e significativa quantidade de irregularidades em lotes da reforma agrária, indica a existência de falhas na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, o que

deve ser corrigido. Neste sentido, propõe-se que seja expedida determinação nos termos a seguir sugeridos. Ressalta-se que será proposto, neste instante, a realização de supervisão ocupacional nos PAs fiscalizados e, no achado seguinte, nos demais PAs apontados no levantamento da SR/08 (item 115.1).

(...)

III.10. Descumprimento dos procedimentos previstos na a Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos.

110. Tipificação: Falhas/impropriedades

111. Situação encontrada:

111.1. O Incra instituiu em 2003 o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), com o objetivo de assessorar técnica, social e ambientalmente as famílias assentadas nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, criados ou instituídos por essa autarquia.

111.2. Os serviços de ATES encontram-se disciplinados na Norma de Execução/Incra/DD nº 71, de 12 de maio de 2008, que estabeleceu os critérios e procedimentos técnicos e administrativos relativos ao Programa, descrevendo os princípios, as diretrizes básicas e os conceitos a ele pertinentes, a estrutura e competência dos serviços, bem como algumas regras para sua contratação. Nesse mesmo ano, foi aprovado o Manual de ATES, por meio da Norma de Execução/Incra/DD nº 78, de 31 de outubro de 2008.

111.3. Atualmente, no estado de São Paulo, três instituições prestam serviços de assistência técnica e extensão rural aos assentados, a saber: Instituto BioSistêmico (IBS), Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e Cooperativa de Trabalho de Assessoria Técnica e Extensão Rural (Coater). Relativamente aos quatro projetos de assentamento examinados na presente auditoria, a Coater é responsável pelos serviços prestados na região de Andradina, onde se localizam os PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes e União; já o IBS assiste a região de Promissão, onde se situa o PA Luiz Beltrame.

111.4. Por meio das visitas técnicas periódicas, os prestadores de serviços de assistência técnica identificam situações irregulares, informando-as, em relatório técnico, ao Incra para que a autarquia adote as providências pertinentes. Esta atividade constitui-se na principal fonte de comunicação de irregularidades.

111.5. O exame dos relatórios produzidos pela Coater (peças 55-101; 103-143) revelou mais de 70 situações ('Quadro Demonstrativo de situações Irregulares Apontadas pela ATERS', peça 146, p. 4-8) de não moradia por parte do beneficiário ou ocupação irregular do lote do beneficiário por terceiros nos PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes e União (os relatórios do IBS não registram a ocorrência de tais situações no PA Luiz Beltrame), sem que o Incra tenha adotado, tempestivamente, medidas corretivas.

111.6. Vale assinalar que o art. 6º da Instrução Normativa - Incra 71/2012 estabelece: 'Identificada ocupação ou exploração em projeto de assentamento, por não beneficiário da política de reforma agrária, sem autorização do Incra, o ocupante deverá ser imediatamente notificado para desocupar a área no prazo de 15 (quinze) dias' (Grifamos).

111.7. E o art. 10 da referida Instrução Normativa dispõe que 'no caso de abandono de parcela pelo beneficiário, este deverá ser notificado para retornar à área, quando possível, e apresentar defesa, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de rescisão do contrato ou invalidação do título'.

111.8. Também pode ser constatada falta de fiscalização por parte do Incra a partir de entrevistas realizadas com beneficiários e ocupantes irregulares (peças 32-33), que, em sua maioria, afirmaram que a autarquia pouco visita os projetos.

111.9. Esta inação ou demora por parte do Incra em adotar as providências pertinentes certamente contribui para a ocorrência das irregularidades, uma vez que se frustra a expectativa de controle. Por vezes, as empresas de ATER identificam a irregularidade, reportam-na e, na

sequência, enviam o processo ao Incra. Como transcorre razoável lapso entre a identificação da impropriedade e a manifestação do servidor competente, devolve-se o processo à origem para realização de nova vistoria, o que atrasa ainda mais o rito processual. Como exemplo, cita-se o despacho constante da peça 132, p. 14.

111.10. A par disso, do ponto de vista econômico, pode haver vantagem financeira aos ocupantes irregulares. De um lado, asseguram moradia e exploram a terra, auferindo renda; de outro, investem recursos em construções e benfeitorias, que não são indenizadas em caso de retomada do lote. Ora, como a autarquia não adota, tempestivamente, medidas administrativas cabíveis para retomada dos lotes, a relação custo/benefício reduz-se a longo do tempo, podendo compensar os riscos da ocupação irregular.

111.11. Desse modo, cabe expedir determinação à SR/08 para que adote as medidas corretivas.

(...)

#### **IV. Análise dos comentários dos gestores**

116. Em cumprimento às Normas de Auditoria do TCU, a versão preliminar do relatório de auditoria foi encaminhada aos gestores do Incra/SP para apresentação de comentários, a seguir sumariados e analisados.

117. Em atenção ao expediente o Sr. Superintendente destacou que o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) tem como um dos objetivos a pacificação de conflitos pela posse de terras. Na sequência, ao historiar a execução do aludido programa no âmbito do estado de São Paulo, ressaltou que, em processos seletivos realizados no final dos anos 90, que tomaram por base normativos vigentes à época, houve muitas contendas.

117.1. Neste cenário, visando dirimir as desavenças, o Incra editou a Norma de Execução nº 45/2005, o que, segundo alega, possibilitou a priorização de famílias que se encontravam em condição de insegurança social, conforme disposto no artigo 2º, parágrafo único, da referida norma, verbis:

Art. 2º.....

Parágrafo único. A política de Reforma Agrária poderá priorizar a seleção de famílias identificadas, por coleta de informações, nas condições precárias de habitação ou moradia, saúde, insuficiência de renda, falta de acesso à educação, ou através de outro indicador social, tais como, aspectos demográficos, trabalho e rendimento, educação e condições de vida, obedecendo rigorosamente às etapas do processo seletivo que se refere esta Norma de Execução.

117.2 Prosseguiu o gestor afirmando que ‘a moradia em precários e insalubres barracos de lona preta, à beira de estradas poeirentas, sem saneamento, água potável, transporte, energia elétrica e muitas vezes sem nenhuma condição de trabalho’, caracterizaria a condição de insegurança social, tornando, assim, possível a priorização de famílias acampadas à margem das áreas desapropriadas.

117.3. Frisou que, diante desta situação concreta, não poderia o servidor ou mesmo o dirigente do Incra/SP deixar de aplicar a norma em tela. Assim, a partir da vigência da Norma de Execução - Incra 45/2005, todos os processos seletivos deram prioridade às famílias que se encontravam acampadas em frente ou próximas ao imóvel desapropriado. Ressaltou inexistir qualquer concessão a movimentos sociais - que tão somente organizavam os trabalhadores rurais. Houve, insiste, priorização a acampados, em virtude da condição de insegurança social em que se situavam.

118. Análise - como destacado no item 61, o exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União) evidenciou o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e/ou indicadas por movimentos sociais, em detrimento de outros cadastros de potenciais interessados.

118.1. A norma legal que cria o Programa Nacional de Reforma Agrária (Lei 4.504/1964) estabelece:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada

pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. (Grifei)

Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência:

I - ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família;

II - aos que trabalhem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região;

IV - aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

V - aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas.

§ 1º Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosas cujos membros se proponham a exercer atividade agrícola na área a ser distribuída.

§ 2º Só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções previstas nesta Lei.

§ 3º Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, III e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições parafiscais.

118.2. A Lei 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabelece:

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:

IV - integrarão a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação, bem como as exigências contidas nos arts. 19, incisos I a V e seu parágrafo único, e 20 desta Lei;

Art. 19. O título de domínio, a concessão de uso e a CDRU serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perdida na condição de garantia de débitos da mesma origem;

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosas, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

118.3. Por sua vez, a Portaria MDA 6/2013, que dispõe sobre os parâmetros a serem observados no estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para a reforma agrária e os critérios, requisitos e procedimentos básicos para a seleção de candidatos a beneficiários da reforma agrária, prevê que:

Art. 6º - A outorga dos títulos de concessão de uso ou de domínio será feita observando a

seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada prioridade para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - a quem trabalhe no imóvel desapropriado como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário;

III - ao ex-proprietário de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

IV - a quem trabalhe como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário, em outro imóvel;

V - ao agricultor cuja propriedade seja, comprovadamente, insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; e

VI - ao trabalhador rural sem terra que não se enquadre nas hipóteses mencionadas nos incisos anteriores.

Parágrafo único - Respeitada a ordem de preferência de que trata o caput terá prioridade o candidato que estiver inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único.

Art. 7º - Observado o disposto no artigo 6º, serão selecionados os candidatos que obtiverem maior pontuação calculada na forma definida pelo Incra, observados os seguintes critérios de priorização por família:

I - com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo;

II - de nacionalidade brasileira;

III - mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada;

IV - que residir há mais tempo no município de localização do projeto de assentamento; e

V - chefiada por mulher.

§ 1º - Considera-se a família chefiada por mulher quando, independentemente do estado civil, esta for responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes.

§ 2º - Em caso de empate, terá preferência o candidato de maior idade.

§ 3º - Nos assentamentos com vinte lotes ou mais, havendo demanda, deverão ser reservadas até 5% (cinco por cento) das suas parcelas para o assentamento de jovens trabalhadores rurais solteiros, com idade não superior a 29 (vinte e nove) anos, residentes ou oriundos no meio rural, e que nele desejem permanecer ou a ele retornar.

118.4. Verifica-se que os diplomas legais acima transcritos estabelecem, em linhas gerais, a possibilidade de qualquer interessado se inscrever como candidato ao programa, de forma a se submeter às condições nele previstas. Em nenhum momento, estes dispositivos abrem a possibilidade de que, para fazer jus a um lote da reforma agrária, o interessado tenha de filiar-se ou participar de algum movimento social ou estar previamente acampado nas proximidades do imóvel rural adquirido ou a ser adquirido pelo Incra.

118.5. Assim, a permissão contida no art. 2º, parágrafo único, da Norma de Execução - Incra 45/2005, não encontra suporte legal. Trata-se de inovação no mundo jurídico, que, como é cediço, não pode ser veiculada por este instrumento. Ademais, a seleção de candidato restrita aos acampados à margem dos imóveis desapropriados fere o princípio constitucional da impessoalidade.

119. Desse modo, opina-se pelo não acolhimento dos esclarecimentos apresentados.

120. A servidora Jane Mara de Almeida Guilhen, em relação ao proposto no item 66.4 (ocorrência tratada nos itens 60 a 66), esclareceu que o processo de seleção de famílias do Projeto de Assentamento Frei Pedro foi conduzido pelo então superintendente, Sr. Raimundo Pires Silva, que teria delegado competência a terceiros, para abertura, tramitação, convocação de lideranças de movimento social, realização de mesa de seleção. Assim, alegou que nunca manuseou, analisou, emitiu parecer ou assinou qualquer documento do processo. Destacou que o aludido processo

permaneceu na unidade avançada de Andradina por aproximadamente 22 meses, conforme atesta o espelho da tramitação (peça 148, p. 15-16). Asseverou que, quando o processo foi remetido à sede do Incra em São Paulo, local em que se encontrava lotada, não mais exercia a função de chefe de divisão. Afirmou que, embora nomeada por ordem de serviço para coordenar a comissão de seleção, não participou do processo, que, em tudo, foi conduzido pelo então Superintendente Regional.

120.1 Aduziu, à semelhança do argumento apresentado pelo Sr. Superintendente, que o procedimento encontrava amparo no art. 2º da Norma de Execução - Incra 45/2005, acima transcrito.

121. Análise - compulsando o processo relativo a 1ª seleção do PA Frei Pedro (peça 36), é possível verificar que, de fato, a servidora não praticou nenhum ato na fase de seleção, não podendo, assim, ser responsabilizada pelas decisões então tomadas. Desse modo, opino pelo acatamento dos esclarecimentos prestados, em consequência, foi excluída a audiência proposta no item 66.4.

122. O servidor Reinaldo Rodrigues Leite apresentou comentários em relação ao proposto no item 117.8 (ocorrência tratada nos itens 60 a 66). No tocante aos processos de seleção de famílias para assentamento nos PAs Florestan Fernandes e Frei Pedro, argumentou que o procedimento de priorizar as famílias acampadas reivindicantes seguia orientação do Superintendente Regional e estava amparado pelo disposto no art. 2º, parágrafo único, da Norma de Execução Incra 45/2005. E, com relação à seleção de famílias do PA Luiz Beltrame, esclareceu que não participou da condução desse processo e que a sua única manifestação consistiu no encaminhamento dos autos ao gestor do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) para a adoção das providências determinadas em despacho do Superintendente Regional.

122.1. Análise - cabe observar que, conforme anteriormente relatado, a permissão contida no art. 2º, parágrafo único, da Norma de Execução - Incra 45/2005, não encontra suporte legal e que a seleção de candidatos restrita aos acampados à margem dos imóveis desapropriados fere o princípio constitucional da impessoalidade. Ademais, a orientação do Superintendente Regional, por si só, não tem o condão de conferir regularidade ao procedimento em tela, mormente em face da sua desconformidade com a Lei e com a Constituição Federal. Por esses motivos, não se vislumbra óbice à proposta de audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite com relação aos processos de seleção de famílias para assentamento nos PAs Florestan Fernandes e Frei Pedro.

122.2. Por outro lado, com relação à seleção de famílias do PA Luiz Beltrame, os elementos presentes naquele processo indicam que, de fato, a única manifestação do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite consistiu no encaminhamento daqueles autos ao gestor do Sipra (peça 38, p. 97) para cumprimento do despacho do Superintendente Regional que autorizou a homologação das famílias selecionadas (peça 38, p. 96). Diante desses elementos, foi excluída a referência ao processo de seleção de famílias do PA Luiz Beltrame na proposta de audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite.

123. Após a remessa do relatório preliminar da presente auditoria aos gestores, a SecexAmbiental elaborou relatório acerca do cruzamento de dados para o estado de São Paulo, encaminhando-o aos dirigentes do Incra para manifestação (peça 151).

123.1. Em resposta, o Superintendente Regional do Incra em São Paulo, por meio do Of./Incra/SR(08)GAB-D/Nº 348 (peça 150), de 21/1/2016, prestou os esclarecimentos abaixo resumidos.

123.2. Inicialmente, esclarece que, no processo de seleção de famílias, o Incra orienta-se pelas informações prestadas pelos candidatos na fase de cadastramento, bem como pelas certidões e documentos entregues pelos interessados. Afirma tratar-se de um procedimento demorado e sujeito a erros, em face da quantidade de documentos apresentados e da falta de pessoal para exame destes documentos (o trabalho é realizado por um único servidor).

123.3. Quanto às impropriedades apontadas no cruzamento de dados tece as seguintes considerações.

Indício 1: Indevidamente contemplados mais de uma vez no PNRA

123.4. Sustenta que o Sipra não permite que a mesma pessoa seja homologada mais de uma vez, pois ao digitar um CPF de um postulante, o sistema informaria se a pessoa já está cadastrada como candidato ou se já foi beneficiária do PNRA.

123.5. Ao verificar os CPFs constantes na planilha '01-Concessão a pessoas já contempladas no PNRA', constatou que os beneficiários foram transferidos com anuência do Incra e da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), fato que não indicaria, a princípio, qualquer irregularidade. Alega tratar-se de um problema existente no Sipra, que duplica o CPF do beneficiário, registrando-o no PA de origem e no de destino.

Indício 2: Não atendem o requisito de idade mínima ou máxima exigidos, respectivamente 18 e 60 anos.

123.6. Afirma ser impossível a concessão de um lote da reforma agrária a menores de idade, pois o Sipra impede a homologação de beneficiário nesta condição. O candidato somente seria homologado se comprovasse emancipação, o que seria verificado por meio de exame documental. Uma vez comprovada a emancipação, seria preenchido um campo específico no Sipra, possibilitando, então, a homologação do candidato. Sustenta que a lista apresentada enquadrava-se nesta situação.

123.7. No tocante a maiores de 60 anos, asseve que a pessoa sexagenária é considerada, atualmente, produtiva. Ademais as disposições insertas na Constituição Federal e no estatuto do idoso impedem a exclusão deste grupo de pessoas ao PNRA. A par disto, relata ocorrências relacionadas a erros de digitação e inconsistências do Sipra.

Indício 3: Proprietários de imóvel rural com área superior a um módulo rural

123.8. Afirma que, atualmente, não há condições técnicas para cruzar a base de dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) com o Sipra, o que impediria aferir o critério em discussão. Assim, reconhece a necessidade de aperfeiçoamento do procedimento.

Indício 4: Detentores de emprego/cargo público:

123.9. Em linhas gerais, discorda do fato de a equipe de auditoria não ter considerado a Portaria -MDA 6/2013, como critério para a obtenção do indício em comento, por supostamente contrariar o art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c art. 25, § 3º da Lei 4.504/1964.

123.10. Para o Incra/SP, o art. 3º, § 2º, da Portaria - MDA 6/2013 e o art. 3º da Lei 11.326/2006, abaixo transcritos, não obrigam que o beneficiário, após a homologação, aufera renda exclusivamente da atividade rural:

Art. 3º, § 2º, da Portaria - MDA nº 6/2013:

Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem:

I - for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais.

(...)

§ 2º - Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III e IV deste artigo'.

Art. 3º da Lei 11.326/2006:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III – tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

123.11. Assim, entende que retornar um assentado da reforma agrária à condição de ‘sem terra’ pelo fato de ingressar no serviço público, em momento posterior a sua homologação, ou impedi-lo de tomar posse, afigura-se uma tentativa de mantê-lo com nível baixo de renda, não permitindo que progrida por seus próprios méritos.

Índice 5: Empresários

123.12. Assere que o índice apontado deve ser examinado caso a caso, por não ser incomum o fato de o beneficiário já ter sido empresário, estar com a empresa inativa, mas não ter providenciado o encerramento da empresa.

Índice 6: Estrangeiros não naturalizados

123.13. Informa que esse dado é obtido por ocasião do cadastramento do candidato. Frisa que o Sipra não permite a homologação de estrangeiros. Nos 18 casos apontados pelo relatório da SecexAmb, apurou-se que 11 dizem respeito à regularização fundiária, 4 são beneficiários de Projetos de Assentamento Estaduais (que permitem a homologação de estrangeiros) e 3 restaram pendentes de verificação. Nesta última situação, ressalva poder tratar-se de erro de digitação ou falsidade ideológica.

Índice 7: Aposentados por invalidez

123.14. Para o Incra/SP, nem toda invalidez pode ser considerada incapacitante. Por este motivo, no momento da seleção de famílias, exige-se do candidato atestado médico que declare a capacidade para o trabalho rural. Caso a invalidez ocorra após a homologação, em havendo força de trabalho familiar e encontrando-se o lote produtivo, não se considera irregularidade. Ressalta que o Incra não poderia excluir de seus programas, após a homologação, beneficiários com necessidades especiais, pois tal atitude afrontaria o art. 4º, § 1º, da Lei 13.146/2015, verbis:

‘Art. 4º - Toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação.

§ 1º Considera-se discriminação em razão da deficiência toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistidas.

Índice 8: Maus antecedentes

123.15. Alega que, embora a Lei 4.504/1964 refira-se a maus antecedentes, deve-se resguardar o direito dos pretendentes a lote da reforma agrária, em face das disposições contidas no art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal, que diz respeito ao princípio da presunção da inocência. Ademais, lembra que se o beneficiário for excluído do PNRA, quando apresentar maus antecedentes, punir-se-á toda a família, desrespeitando, assim, o princípio constitucional da intranscendência da pena (art. 5º, XLV, da CF/1988). Afirma que dos 21 casos identificados no relatório, 18 ocorreram após a homologação; 2 se referem a assentamentos estaduais e 1 aparenta ser irregular.

Índice 9: Titulares de mandatos eletivos

123.16. Argumenta que a maior parte dos casos é de vereadores, sendo que a maioria elegeu-se após a homologação.

Índice 10: Falecidos

123.17. Alega que considerar, na supervisão ocupacional, a morte do beneficiário uma irregularidade seria penalizar a família que permanece residindo no lote. Afirma que o Incra adota o procedimento de transferir o lote preferencialmente para os filhos do beneficiário, desde que comprovada a residência dos mesmos no local. Entende que a deficiência reside na falta de normativos sobre a sucessão de lotes, especialmente considerando a idade avançada dos assentamentos no estado de São Paulo.

Índice 11: Renda superior a 3 e 20 salários mínimos

123.18. Sustenta que, por força do art. 7º da Portaria - MDA 6/2013, a renda deixou de ser pré-requisito para tornar-se beneficiário, sendo, hoje em dia, tão-somente um critério para

definir prioridades:

*Art. 7º Observado o disposto no artigo 6º, serão selecionados os candidatos que obtiverem maior pontuação calculada na forma definida pelo INCRA, observados os seguintes critérios de priorização por família:*

*I - com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo;*

Indício 12: Portador de deficiência física ou mental

123.19. Ao avaliar os casos apresentados no relatório, esclarece que a maioria se refere à deficiência adquirida após a homologação. Nas situações em que a deficiência já existia antes da homologação, frisa ser preciso verificar caso a caso, a fim de identificar a existência de laudo médico, indicando a possibilidade do trabalho agrícola.

Indício 13: Local da terra diferente do local da residência

123.20. Alega tratar-se de irregularidade de difícil comprovação, pois o técnico de campo não tem condições de verificar diariamente a presença do beneficiário no lote.

Indício 14: Sinais exteriores de riqueza - proprietário de veículos de alto valor

123.21 Embora reconheça que a propriedade de veículos de alto valor possa ser considerada um indício de irregularidade, argumenta tratar-se de critério de difícil avaliação, mormente por que, no meio rural, a posse e a utilização de veículos de carga é bastante comum. Nesta linha, exemplifica que, no caso de famílias beneficiárias que comercializam sua produção, o veículo pode ter sido adquirido ou financiado com recursos do Pronaf.

Indício 15: Problemas de Data Quality

123.22. Informa que muitos dos problemas apontados no relatório já foram identificados e informados ao Incra sede, exceto quanto aos titulares do mesmo sexo. Neste caso, seria preciso verificar se se trata de união homoafetiva, fato que não impede o acesso aos lotes da reforma agrária.

Indício 16: Beneficiário atendido pela assistência técnica que não faz parte da RB

123.23. Esclarece que a Lei 12.188/2010 não permite a oferta, pelo Incra, de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) a pessoas que não sejam beneficiárias do PNRA. No entanto, alerta que o critério de beneficiário é o da unidade familiar, ou seja, é permitido a qualquer pessoa da família receber e atestar os serviços prestados. Como o Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural (Siater) permite a inserção de outras pessoas e o Sinfra somente reconhece os titulares-beneficiários, gera-se esta desconformidade. Reconhece que tal sistemática dificulta a fiscalização dos contratos de ATER, mas, entende que, enquanto não se promovem mudanças nos aludidos sistemas, não há como considerar irregulares tais tipos de atendimento.

123.24. Com relação a pessoas residentes em um determinado PA, que atestaram a prestação de serviços técnicos em outro assentamento, noticia que não se conseguiu comprovar a impropriedade, mas afirma que tal ocorrência pode decorrer do fato destes beneficiários terem participado de cursos ou dias de campo realizados em PAs diferentes da sua origem. Eventos desta natureza teriam o escopo de promover a troca de experiências entre os assentados.

123.25. Em suma, os esclarecimentos apresentados reconhecem a utilidade do cruzamento de dados, como meio de garantir segurança e agilidade no processo seletivo de famílias; apontam deficiências nos sistemas informatizados do Incra e carência de pessoal; e sinalizam a verificação dos casos apurados no cruzamento.

123.26. Cumpre registrar que a SecexAmbiental ofereceu representação (TC 000.517/2016-0), com pedido de liminar, em virtude do elevado número de possíveis irregularidades apuradas no cruzamento de dados em nível nacional.

## **V. Conclusão**

124. Em relação às questões de auditoria, constatou-se, em assentamentos criados pela SR/08 a partir de 2010, em síntese, que:

a) o processo de inscrição das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária não é amplamente divulgado no município sede do projeto ou na microrregião para

possibilitar que qualquer interessado se cadastre, de forma a atender aos princípios da publicidade e da impessoalidade (questão 1, achados III.1 e III.2);

b) nos procedimentos de seleção e manutenção das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, não foram observados os critérios de impedimentos definidos no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966 (questão 2, achado III.3);

c) nos procedimentos de classificação das famílias candidatas ao PNRA, não foi observada a ordem de preferência estipulada no art. 19 da Lei 8.629/1993, art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966 (questão 3, achado III.5);

d) inexistente planejamento formalizado para realização de fiscalizações (questão 4, achado III.7);

e) há deficiência na identificação de situações irregulares em áreas situadas em projetos de assentamento e morosidade na adoção das providências cabíveis (questão 4, achado III.9).”

5. Diante dessas ocorrências, a unidade técnica propôs a realização de audiência dos Superintendentes (Srs. Jose Giacomo Baccarin, Wellington Diniz Monteiro e Raimundo Pires Silva), bem como dos Chefes de Divisão (Srs. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho e Reinaldo Rodrigues Leite) quanto ao direcionamento, no processo de inscrição de candidatos, a famílias indicadas por movimentos sociais e ao descumprimento do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário; além de determinações relacionadas aos demais achados.

6. Naquela oportunidade, manifestei-me, por despacho, no seguinte sentido (peça 156):

“7. De fato, as irregularidades descritas no item 4, precedente, constatadas de forma recorrente também nas outras auditorias realizadas, demandam o chamamento dos responsáveis aos autos para apresentação de razões de justificativa, uma vez que contrariam a legislação.

8. **O processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou acampadas**, em detrimento de outros potenciais interessados, contraria o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade). As evidências colhidas na auditoria indicam que o Incra priorizou a seleção das famílias que estavam acampadas próximo ao imóvel, adotando lista de candidatos elaborada por movimentos sociais e associações (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – Sintraf e Federação da Agricultura Familiar – FAF).

9. No que se refere aos responsáveis a serem dirigidas as audiências, apresento algumas considerações.

10. No caso do PA União, o relato registrado pela unidade técnica agrava a responsabilidade do Sr. Wellington Diniz Monteiro. É que, ao deliberar sobre vagas remanescentes, representante do Incra (o Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário Marcelo Fernando Terence) alertou que o procedimento sugerido de cada acampamento indicar candidatos seria ilegal, porquanto não amparado pelas normas administrativas então vigentes (peça 34, p. 165). Considerando que a Mesa de Seleção, desprezando o alerta, deu andamento ao processo, o analista sugeriu a suspensão dos trabalhos, e os autos foram encaminhados para a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, que sugeriu ‘a não homologação das famílias apontadas para as vagas remanescentes pelo critério de indicação das assembleias dos acampamentos, fugindo ao que determinam os normativos que regem a matéria, devendo, destarte, a Equipe de Seleção proceder nova seleção, segundo os ditames da Norma de Execução SD/Incra n. 45/2005’ (peça 34, p. 186).

11. Apesar disso, o então Superintendente Regional, Sr. Wellington Diniz Monteiro, por despacho, acatou a questionada decisão da Mesa de Seleção, encaminhando o processo para homologação das listas propostas em atas dos acampamentos (peça 35, p. 114). Na sequência, pronunciamento da Divisão de Obtenção de Terras ressaltou a determinação proferida nos autos de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal (0012513-23.2014.403.6100) para que o

Incra recadastre todos os candidatos inscritos no PNRA, no Estado de São Paulo, inclusive exigindo que apresentem documento oficial de identidade, com foto, afastando qualquer critério de indicação de entidades privadas ou movimentos sociais (peça 35, p. 117). Diante disso, foi solicitada nova manifestação da Procuradoria Federal, que reiterou o parecer anterior, opinando pela não homologação da aludida lista (peça 35, p. 121-123).

12. De acordo com o relatório, até o término da auditoria, não houve homologação da lista. Nada obstante, essa situação deve constar, expressamente, da audiência do Sr. Wellington Diniz Monteiro, para que apresente razões de justificativa quanto ao andamento dado ao processo, contrariando parecer da Procuradoria, sem qualquer motivação.

13. No que se refere ao Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, foi proposta audiência a respeito do direcionamento a famílias indicadas por movimentos sociais. Contudo, de acordo com a matriz de responsabilização, a conduta a ele atribuída refere-se a expedição de ofícios, como superintendente substituto, noticiando a realização de reunião para criação de assentamentos, estando, portanto, mais relacionada à ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos, adiante tratada.

14. Há, nos autos, inclusive, despacho assinado pelo referido responsável, como chefe da divisão de desenvolvimento, por meio do qual solicita a já citada manifestação da Procuradoria Jurídica, questionando o direcionamento (peça 34, p. 181):

‘Ora, o que foi decidido não se aparenta como seleção, mas sim, se implementado, será simplesmente a homologação pelo Incra/União de indicação pessoal dos coordenadores de acampamento, fato que ao ver deste signatário contraria o ordenamento jurídico quanto a necessária impessoalidade da administração pública. Mais ainda, no caso presente, a ilegal discricionariedade é de agentes políticos informais, aos quais não pode o Estado se subordinar ou apoiar no sentido de que estes assumam por seus próprios critérios o papel atribuído ao Estado, e subordinado ao ordenamento jurídico vigente.’

15. Assim, entendo que nova avaliação das responsabilidades deverá ser promovida pela Secex/SP antes da realização das audiências.

16. A **ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado** do processo seletivo já foi objeto de determinação deste Tribunal às Superintendências Regionais do Incra, por meio do Acórdão 753/2008 – Plenário, para que publiquem no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993, sem que a entidade tenha adotado providências.

17. Cabe, portanto, realizar a audiência dos responsáveis não só pela irregularidade em si, mas pelo descumprimento de deliberação desta Corte.

18. Quanto aos achados classificados pela Secex/SP apenas como impropriedades, observo que parte das ocorrências foi também identificada nas demais superintendências fiscalizadas, tendo recebido, em outros processos, proposta de realização de audiência dos responsáveis. Cito, como exemplo, a ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA, a existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa, a não garantia do cumprimento dos critérios de priorização nos procedimentos de classificação e a ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento.

19. Pondero que tais irregularidades são de fato graves e também impõem o chamamento dos responsáveis aos autos para apresentação de razões de justificativa.

20. A propósito, registro que a gravidade das ocorrências e a constatação de fragilidades sistêmicas na formação da relação de beneficiários do PNRA, com alto risco de prejuízos financeiros e não financeiros imediatos, impeliu a SecexAmbiental a formular representação (TC 000.517/2016-0), com amparo no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU. No âmbito do referido processo, o Tribunal, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, determinou cautelarmente

ao Incra a suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária, os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados, de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, além do acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural dos beneficiários apontados com indícios de irregularidades. Parte das questões ora tratadas também são objeto de manifestação do Incra naqueles autos.

21. Face o exposto, com vistas à uniformização dos encaminhamentos nos processos da FOC ora em análise, considero, em exame ainda prévio da matéria, que as irregularidades ensejam o exercício do contraditório pelos responsáveis. No que se refere às determinações sugeridas, poderão ser expedidas no momento da apreciação do relatório de auditoria pelo Plenário do Tribunal.

22. A **ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos** ao Programa de Reforma Agrária contraria o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002. Nos processos de seleção analisados, com exceção do relativo ao PA Zumbi dos Palmares, em que houve publicação de edital em jornal de circulação regional, a divulgação foi realizada somente por meio de ofícios dirigidos às Prefeituras, Câmaras Municipais, movimentos sociais/associações e, às vezes, ao Ministério Público Federal, o que não cumpre, de forma satisfatória, o Princípio da Publicidade.

23. A **existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária** foi constatada em cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental. Em relação aos quatro assentamentos analisados nos presentes autos, havia indícios de que 128 beneficiários não atenderiam aos requisitos do PNRA. Contudo, segundo a Secex/SP, o exame dos documentos dos processos de seleção possibilitou a exclusão de grande parte dos indícios inicialmente considerados irregulares, remanescendo apenas 11 beneficiários. Como exemplo, citou os casos: a) daqueles identificados como servidores públicos, mas que encerraram o vínculo com a Administração Pública anteriormente à homologação das respectivas Relações de Beneficiários; b) de beneficiários cujo período em que foi apurada a percepção de mais de três salários mínimos é anterior à seleção; e c) de famílias em que apenas um dos dois titulares era falecido, aposentado por invalidez ou portador de deficiência física ou mental.

24. Considerando que a unidade técnica não especificou referidas situações, nem os documentos que ampararam sua análise, entendo que não se possa, de pronto, acatar tal conclusão. É que, de acordo com a metodologia descrita pela SecexAmbiental (TC-000.517/2016-0, peça 24), foram adotadas cautelas para evitar essas distorções no resultado.

25. No que se refere aos servidores públicos, foram considerados irregulares os casos em que o beneficiário ‘Entrou e permaneceu no trabalho antes da data de homologação, ou seja, não foram considerados irregulares os casos em que o servidor se desvinculou do serviço antes da homologação’.

26. Quanto à percepção de mais de três salários mínimos, ‘Por medida de prudência, só foram consideradas irregulares as situações em que o beneficiário possuía renda superior ao estabelecido do momento da homologação em diante. Também foi observado se o vínculo empregatício ainda era válido quando foi homologado, ou seja, se o beneficiário não tinha saído do emprego que gera a renda antes de ser contemplado.’

27. Do mesmo modo, em relação aos falecidos, aposentados e portador de deficiência, só foram considerados irregulares os casos que havia apenas um titular na situação (falecido, aposentado ou portador de deficiência) ou, havendo dois titulares, os dois se enquadrassem na restrição.

28. Por óbvio que o resultado do cruzamento pode, em situações específicas, não representar a realidade. No entanto, ressalto que foram utilizados critérios legais e normas de execução do próprio Incra, bem assim bases confiáveis de dados e informações em comparação com o Sipra, tomando-se o cuidado de efetuar depuração dos dados em alguns casos, e de levar em

consideração os problemas de *data quality* reportados no referido relatório, estando a metodologia detalhada e explícita.

29. Diante disso, pondero que a análise das irregularidades que conclua por afastar os indícios apontados pela SecexAmbiental deve evidenciar as ocorrências e a documentação comprobatória, até para que se possa eventualmente aprimorar o cruzamento realizado.

30. A unidade técnica entendeu, ainda, regular o caso de uma beneficiária que foi nomeada agente comunitária de saúde após a homologação. Discordo de tal entendimento. O art. 3º, § 2º, da Portaria MDA 6/2013 não foi considerado como critério para a obtenção do indício, uma vez que contraria a legislação, definindo exceção não prevista em lei. De acordo com o referido dispositivo, não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I (for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais), III (for proprietário rural) e IV (for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade) daquele artigo. Conforme registrado pela SecexAmbiental, 'A Portaria MDA 6/2013 contraria o próprio espírito do PNRA definido na legislação, já que, uma vez servidor público, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel pessoalmente, já que terá de cumprir sua função de servidor público'.

31. A esse respeito, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, esta Corte fixou o prazo de quinze dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário se manifeste sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 3º da referida portaria (subitem 9.7).

32. Ademais, observo que o cruzamento relativo ao Estado de São Paulo identificou 9.103 beneficiários com indícios de irregularidades (peça 151) e o exame documental promovido pela unidade técnica abrangeu apenas 128 casos nos quatro processos de seleção analisados na auditoria, o que representa 1,4%. Assim, não creio que se possa concluir, de pronto, 'que grande parte dos indícios revelados no cruzamento inicial não se confirmou, sinalizando que os procedimentos adotados pela SR/08 conseguem afastar, na maior parte dos casos, os inelegíveis', como entendeu a Secex/SP.

33. O **descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa** no processo de seleção de beneficiários refere-se, em especial, à impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999. O procedimento usualmente adotado pela SR/08 consiste apenas em comunicar a situação (eliminado, classificado, aprovado) aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Ocorre que nem sempre é possível o comparecimento de todos os candidatos a esses encontros.

34. Apesar de considerar que a sistemática adotada enseja prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, bem assim que é grave a ocorrência, a Secex/SP não vislumbrou, nos PAs fiscalizados, prejuízos aos participantes do PNRA, pois o número de famílias inscritas era muito próximo ao de beneficiários.

35. Discordo desse entendimento. A quantidade de candidatos inscritos ligeiramente superior à quantidade de beneficiários foi, inclusive, apontada como indício de restrição na divulgação e do direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais. Ora, considerar que não houve prejuízo aos interessados em decorrência de outra irregularidade constatada não me parece adequado.

36. Os **procedimentos de classificação adotados não garantem o cumprimento dos critérios de priorização** previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966. O que se verificou é que a sistemática de classificação do sistema Sipra não atende plenamente aos critérios de priorização definidos na legislação para ser beneficiário do PNRA.

37. O Tribunal já determinou ao Incra, por meio do item 2.6 do Acórdão 753/2008 – Plenário, a adequação dos normativos internos, especificamente a NE 45/2005, aos critérios de priorização de candidatos previstos na Lei 8.629/1993.

38. Embora a irregularidade decorra, em parte, de inadequações do sistema, a Secex/SP registrou impropriedades nos procedimentos de classificação adotados pela SR/08. Trata-se da ausência ou insuficiência de conferência dos dados informados pelos candidatos, na ficha de inscrição, referentes aos critérios de priorização; bem como de ajustes, na lista de beneficiários gerada pelo sistema Sipra, promovidos geralmente em reunião de campo que ocorre antes da homologação dos beneficiários, o que pode alterar a classificação e preterir candidatos com preferências legais.

39. A **ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações** contraria o disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012, que atribui ao Superintendente Regional a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação. As fiscalizações realizadas pela SR/08 originam-se de relatos das prestadoras de serviços de assistência técnica ou de denúncia de órgãos públicos, movimentos sociais ou dos próprios assentados, inexistindo fiscalização de iniciativa própria da SR/08, decorrentes de um planejamento formalizado. A falha é causa, ainda, de outros achados de auditoria adiante expostos.

40. A **ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares** em projetos de assentamento descumpra o previsto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20. Nas fiscalizações, além de atenderem exclusivamente demandas externas, as irregularidades são tratadas com bastante morosidade, o que contribui para a significativa quantidade de situações irregulares em projetos de assentamento. Levantamento realizado pela própria SR/08, visando atender à determinação judicial proferida nos autos da referida Ação Civil Pública 0012513-23.2014.403.6100, apontou a existência de aproximadamente 1.142 áreas irregulares, o que corresponde a 10,7% do universo de 10.654 famílias assentadas.

41. Também relacionado aos casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos, está o **descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008**. Identificada ocupação ou exploração por não beneficiário da política de reforma agrária, sem autorização do Incra, o ocupante deve ser imediatamente notificado para desocupar a área. Já no caso de abandono de parcela pelo beneficiário, este deve ser notificado para retornar ao lote. Todavia, relatórios produzidos pela Cooperativa de Trabalho de Assessoria Técnica e Extensão Rural – Coater revelou mais de 70 situações de não moradia por parte do beneficiário ou ocupação irregular do lote do beneficiário por terceiros nos assentamentos analisados na auditoria, sem que o Incra tenha adotado, tempestivamente, medidas corretivas. Como apontado pela unidade técnica, a inação ou demora por parte do Incra em adotar as providências pertinentes contribui para a ocorrência das irregularidades, uma vez que frustra a expectativa de controle.

42. Apenas em relação a uma irregularidade apontada, entendo que pode ser dispensada a inclusão nas audiências a serem promovidas.

43. Trata-se da **ausência e/ou deficiência na formalização de Contrato de Concessão de Uso (CCU)** ou outro instrumento congênere que formalize os direitos e obrigações do beneficiário. De acordo com a Secex/SP, os processos analisados de beneficiários não envolvidos em situação de ocupação irregular ou não moradia estão devidamente instruídos com contrato ou outro instrumento. Identificou-se somente ocorrências pontuais em que faltava colher a assinatura dos beneficiários nos respectivos CCUs, embora já conste a assinatura do Superintendente Regional do Incra.

44. Nesse caso, conforme proposto pela unidade técnica, entendo suficiente expedir, no momento oportuno, determinação para saneamento da falha.

45. Destaco, ainda, uma situação não abordada pela unidade técnica e não identificada nos demais processos. Como visto, a divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos é

realizada por meio de ofícios dirigidos à Prefeitura, Câmara Municipal, Ministério Público, movimentos sociais e entes do terceiro setor, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Nesses expedientes, há convite para a indicação de representantes para fazerem parte da Comissão de Seleção dos assentamentos.

46. O art. 8º da NE Incra 45/2005 prevê a constituição de equipe de seleção, a quem cabe a responsabilidade da execução do processo seletivo de cada Projeto de Assentamento até a aprovação de relatório conclusivo. O Anexo I do referido normativo, que apresenta o modelo da ordem de serviço a ser utilizada para criar o grupo de trabalho, prevê a indicação do coordenador e a designação de servidores. O § 2º do art. 8º dispõe que os integrantes das equipes de seleção devem acompanhar a definição das famílias para ocuparem as vagas no assentamento e ‘Deve-se fazer mediante participação dos candidatos(as) inscritos, das entidades representantes dos mesmos, podendo contar também com a participação das entidades municipais, estaduais envolvidas no processo de implantação do assentamento.’

47. Infiro que, em princípio, embora haja a previsão para participar do processo de acompanhamento da definição das famílias para ocuparem as vagas, não há previsão para que aqueles representantes integrem efetivamente a equipe de seleção, o que acaba por influenciar de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária.

48. As atas das reuniões das Comissões de Seleção evidenciam a forma de atuação desses representantes, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros interessados, ao arpejo da legislação, conforme trechos a seguir transcritos:

- ‘foi decidida a eliminação das seguintes famílias por não terem participado efetivamente do acampamento’ (peça 38, p. 86);

- ‘A Mesa de seleção, por três votos a zero, também aceitou a exclusão, por motivo de separação, dos seguintes cônjuges que constam no cadastro realizado no mês de março de 2013’ (peça 38, p. 86);

- ‘informou que por decisão da Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo o processo de seleção contemplará rigorosamente a Norma de Execução 45, e todas as famílias acampadas no Município de Mirandópolis/SP poderão participar do processo de Seleção (...) Sra. Janaina, representante do MST pede a palavra e assim como o Sr. Renier, também não concordando com o procedimento adotado. Sr. Adelson do SINTRAF também não concorda (...) Sr. Joaquim Justino do SINTRAF (...) informa que não concorda com tal procedimento adotado nesta comissão de seleção e que ao término da reunião ira ao imóvel para realizar assembleia com as famílias e que se for preciso irá proibir o acesso de qualquer pessoa, inclusive dos técnicos do INCRA (...) Encerrando a reunião houve solicitação por parte do MST, SINTRAF e SER para que a mesma seja sobrestada até que os mesmos após reunirem as famílias acampadas, também se reúnam com o Sr. Superintendente Regional’ (peça 41, p. 55);

- ‘iniciou a reunião explicando sobre o posicionamento da Superintendência do INCRA quanto à participação do número de famílias e a distribuição entre os Movimentos Sociais, sendo 70 famílias representadas pelo MST e 85 famílias representadas pelo SINTRAF’ (peça 41, p. 87);

- ‘o MST solicitou a substituição de duas famílias, (...) informa ainda que por questões internas provavelmente mais cinco famílias serão substituídas do processo’ (peça 42, p. 59);

49. Assim, pertinente ouvir a Superintendência Regional acerca da questão.

50. No que se refere à responsabilização, também com vistas a garantir a uniformidade entre os processos desta FOC, ressaltando orientações a serem observadas pela unidade técnica na identificação dos responsáveis, além das considerações expostas nos itens 9 a 15 precedentes.

51. Como visto, parte das irregularidades constatadas referem-se ao não cumprimento de determinações desta Corte dirigidas ao Incra. Nesse caso, entendo que deverão ser chamados em audiência todos os superintendentes que ocuparam o cargo desde a expedição do acórdão do TCU.

52. Quanto às demais irregularidades, a audiência deverá ser dirigida ao superintendente e/ou ao chefe de Divisão de Obtenção e Equipes de Seleção no exercício dos cargos no momento da

ocorrência identificada, conforme processos analisados, levando-se em conta as competências de cada um.

53. Considerando os indícios de que as falhas permaneçam, pondero ainda pela promoção da oitiva da Superintendência Regional, para se manifestar sobre os achados apontados na fiscalização.

54. Por fim, ressalto que, após a conclusão da auditoria, entrou em vigor o [Decreto 8.738, de 3 de maio de 2016](#), que regulamenta a [Lei 8.629/1993](#) e a [Lei 13.001/2014](#), para dispor sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. A Secex/MS já ofereceu nova representação (TC.017.742/2016-1), tratando da incompatibilidade de dispositivos da IN Inkra 71/2012 (art. 14) e do Decreto 8.738/2016 (§§1º e 2º do art. 19 e arts. 22 e 23), com a Lei 8.629/1993 (art. 19). A unidade técnica deve, portanto, ficar atenta, às disposições do recente normativo, ao analisar as razões de justificativa apresentadas, sem olvidar da legislação vigente no período das irregularidades, bem como dos questionamentos acerca da incompatibilidade de dispositivos dos normativos com a lei.

55. Diante das graves irregularidades constatadas pela fiscalização no âmbito da Superintendência Regional, entendo que cópia do presente despacho deve, de pronto, ser encaminhada à Presidência do Inkra, à Casa Civil e à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, em relação aos quais autorizo, desde já, o fornecimento de cópia do processo, caso formalmente solicitada.

56. Destarte, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157 e 250, incisos IV e V, do RI/TCU, determino a Secex/SP que:

56.1. promova, preliminarmente, nova identificação dos responsáveis, levando em conta as considerações e orientações expostas no presente despacho;

56.2. realize as audiências dos responsáveis, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa sobre as seguintes irregularidades registradas no Relatório de Auditoria constante da peça 153 destes autos:

a) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

b) descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Inkra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993;

c) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

d) existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal, em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66;

e) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

f) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

g) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, em contrariedade ao disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012, que atribui ao Superintendente Regional a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação;

h) deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20;

i) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária;

i) encaminhamento dado ao processo do PA União para homologação das listas de beneficiários propostas em atas dos acampamentos, contrariando parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, sem qualquer motivação (direcionada especificamente ao Sr. Wellington Diniz Monteiro);

56.3. promova a oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se sobre:

a) as irregularidades elencadas no item 56.2;

b) a inclusão de representantes da Prefeitura, Câmara Municipal, Ministério Público, movimentos sociais e entes do terceiro setor na Comissão de Seleção dos assentamentos, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos ao arripio da legislação, em desacordo com o Anexo I da NE Incra 45/2005;

56.4. encaminhe aos responsáveis e à Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo cópia do relatório de auditoria, bem como do presente despacho, a fim de subsidiar suas manifestações;

56.5. encaminhe cópia do presente despacho à Presidência do Incra, à Casa Civil e à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ficando, desde já, autorizado o fornecimento de cópia do processo, caso formalmente solicitada;

56.6. ao analisar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, atente para as regras dispostas no Decreto 8.738/2016, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, sem olvidar da legislação vigente no período das irregularidades, bem como dos questionamentos acerca da incompatibilidade de dispositivos da IN Incra 71/2012 e do Decreto 8.738/2016, com a Lei 8.629/1993.”

7. Após a adoção das medidas determinadas, a Secex/SP promoveu a análise das razões de justificativa apresentadas e ofereceu proposta de encaminhamento nos seguintes termos (peça 208):

### **“EXAME TÉCNICO**

#### Audiência do Sr. Wellington Diniz Monteiro

10. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a audiência do Sr. Wellington Diniz Monteiro, mediante o Ofício 51/2017, datado de 19/1/2017 (peça 165), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 202.

10.1. A audiência do Sr. Wellington Diniz Monteiro (ex-Superintendente) contemplou as seguintes ocorrências (peça 165):

a.1) em relação aos Projetos de Assentamento Florestan Fernandes, Frei Pedro e União, processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (Achado III.2 do Relatório de Auditoria);

a.2) encaminhamento dado ao processo do PA União para homologação das listas de beneficiários propostas em atas dos acampamentos, contrariando parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, sem qualquer motivação (Achado III.2 do Relatório de Auditoria);

b) descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993 (Achado III.6 do Relatório de Auditoria);

c) em relação aos PAs União e Luiz Beltrame, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66 (Achado III.3 do Relatório de Auditoria);

d) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo aos PAs Frei Pedro e Luiz Beltrame, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999 (Achado III.4 do Relatório de Auditoria);

e) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966 (Achado III.5 do Relatório de Auditoria);

f) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, em contrariedade ao disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012, que atribui ao Superintendente Regional a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação (Achado III.7 do Relatório de Auditoria);

g) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária (Achado III.10 do Relatório de Auditoria);

h) deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20 (Achado III.9 do Relatório de Auditoria).

#### Síntese das razões de justificativa (peça 202)

11. A defesa do Sr. Wellington Diniz Monteiro informa que esse responsável ocupou o cargo de Superintendente Regional do Incra no Estado de São Paulo no período de 26/6/2012 a 17/5/2016 e adota, como cerne da sua argumentação, a alegação de que as ocorrências apontadas no ofício de audiência decorreram de problemas e deficiências normativas e institucionais do Incra, mencionando ainda que suas contas foram analisadas e aprovadas tanto pela Controladoria-Geral da União (CGU) quanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

11.1. No tocante à alínea ‘a.1’ (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), a defesa informa que a seleção de famílias beneficiárias dos projetos de reforma agrária passa por dois momentos: (i) o Incra realiza cadastramento das famílias em situação de fragilidade social (principalmente famílias acampadas); (ii) as famílias cadastradas participam de seleção e ordenação efetuadas pelo sistema Sipra (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), com critérios previamente definidos pelo Incra/Sede. A defesa registra que o Sipra é um sistema eletrônico, não havendo margem para interferência na alteração da pontuação, e que a definição dos critérios adotados pelo sistema compete ao Incra/Sede e não às Superintendências Regionais.

11.1.1. A defesa alega que o processo de seleção é conduzido por uma comissão composta por representantes de diversos órgãos públicos da localidade onde se encontra a área arrecadada, tais como os Poderes Legislativo e Executivo da esfera municipal, órgãos do Governo Federal, Ministério Público, bem como representantes de entidades da sociedade civil, a exemplo de sindicatos rurais e movimentos de luta pela terra.

11.1.2. Alega ainda que, nos quatro projetos de assentamento mencionados no Relatório de Auditoria (PA Frei Pedro, PA Florestan Fernandes, PA União e PA Luiz Beltrame), foram utilizados os instrumentos de seleção e classificação adotados pelo Incra, e que, na condição de Superintendente, amparado pelas instâncias técnicas, o responsável teria agido em estrita observância ao normativo então vigente, a NE Incra 45/2005 (peça 145, p. 50-58).

11.1.3. Ademais, argumenta que, à época, os vários agentes públicos que conduziam a reforma agrária no Brasil entendiam que os destinatários das políticas de reforma agrária seriam as pessoas mais vulneráveis e em situação de flagelo e risco, como eram caracterizadas as famílias acampadas à beira das estradas, o que estaria amparado nos arts. 2º, parágrafo único, e 5º, inciso I, da NE Incra 45/2005. Afirma ainda que essa prática já era adotada há muito tempo no âmbito do Incra, antes mesmo da gestão do responsável, em linha com postulados consagrados nos arts. 3º, inciso III, 6º, 196, 226, §§ 7º e 8º, e 227, § 1º, da Constituição Federal/1988.

11.2. No tocante à alínea ‘a.2’ (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), a defesa alega que o então Superintendente teria sido induzido a erro porque, em razão da errônea e deficiente tramitação e instrução do processo administrativo do Incra em questão, não teria conhecimento do parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP ‘quando da reiteração do remetimento da homologação à mesa de seleção’. Argumenta ainda que não houve qualquer prejuízo à Administração Pública ou a terceiros, uma vez que a referida homologação não teria sido efetivada.

11.3. No tocante à alínea ‘c’ (Achado III.3 do Relatório de Auditoria), a defesa atribuiu a existência de beneficiários contemplados na RB que não atendiam aos requisitos do PNRA a deficiências normativas e institucionais do Incra, uma vez que:

i) toda demanda submetida ao então Superintendente já havia sido anteriormente processada pelas áreas técnicas competentes;

ii) nem a Superintendência nem seu corpo técnico tinham total autonomia para a resolução das pretensas desconformidades relativas aos projetos de assentamento em tela porque não participavam da mesa de seleção, de modo que os processos chegavam prontos para homologação, restando ao então Superintendente confiar nas informações que lhe eram submetidas;

iii) não competia ao então Superintendente, e sim às áreas técnicas, embora fragilizadas por conta do reduzido número de servidores, averiguar a regularidade dos beneficiários, caso a caso, quando do processo de seleção de famílias, nos termos do art. 8º da NE Incra 45/2005.

11.4. No tocante à alínea ‘d’ (Achado III.4 do Relatório de Auditoria), a defesa atribuiu o pretenso descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção

de beneficiários a deficiências normativas e institucionais do Incra, uma vez que o normativo interno do Incra (o responsável faz referência à NE Incra 45/2005) não contemplou expressamente o procedimento de atuação dos servidores quanto à aplicação do princípio do contraditório.

11.4.1. Alega ainda que, no processo de seleção do PA Luiz Beltrame, teria sido oportunizado o direito ao contraditório nas situações que assim demandavam, e que, no processo de seleção do PA Frei Pedro, teriam sido contemplados todos os inscritos.

11.5. No tocante à alínea ‘e’ (Achado III.5 do Relatório de Auditoria), a defesa atribuiu a falta de garantia do cumprimento dos critérios de priorização previstos na Lei 8.629/1993 à deficiência normativa do Incra, a qual, inclusive, já foi contemplada nos itens 2.6 a 2.6.2 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, por meio dos quais este Tribunal determinou ao Incra/Sede:

2.6. que, com o objetivo de adequar o normativo da Autarquia às disposições da Lei 8.629/1993, promova, na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, as seguintes alterações:

2.6.1. inclua, no prazo de 90 dias da ciência, de maneira expressa, a ordem de preferência para a seleção de beneficiários para o recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária definido pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (...);

2.6.2. altere o § 3º do artigo 8º, para que os critérios descritos na sistemática de classificação do anexo II da NE somente sejam usados para desempate na ordem de preferência para recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, depois de satisfeita a ordem de preferência expressa no artigo 19 da Lei 8.629/1993 (...);

11.5.1. Nesse sentido, argumenta que competia ao Incra/Sede implementar as alterações necessárias, não tendo as Superintendências Regionais qualquer ingerência na gestão da sistemática de classificação adotada pelo sistema Sipra.

11.6. No tocante à alínea ‘b’ (Achado III.6 do Relatório de Auditoria), a defesa alega que, embora direcionada às Superintendências Regionais do Incra, competia ao Incra/Sede viabilizar o cumprimento da determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, *in verbis*:

Determinação: às Superintendências Regionais do Incra:

2.8. que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, em obediência ao disposto no caput do artigo 37 da CF/88, doravante publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (...);

(...)

11.6.1. Nesse sentido, argumenta que, para dar cumprimento à referida determinação, dependia-se de alteração da política de tecnologia da informação e de alimentação do *site* do Incra, ou, ao menos, do poder decisório de alimentação do *site*, competências que eram de responsabilidade do Incra/Sede.

11.7. No tocante às alíneas ‘f’, ‘h’, ‘g’ (Achados III.7, III.9 e III.10 do Relatório de Auditoria), a defesa alega, em síntese, que:

i) o planejamento de fiscalização das Superintendências Regionais é definido no início de cada ano, no âmbito do plano de metas;

ii) as comunicações de terceiros constituem mecanismo válido de apoio à atuação do Incra no tocante à realização de fiscalizações, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa - Incra 71/2012 (peça 145, p. 68);

iii) os técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), tais como os ligados ao Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), apoiam a atuação do Incra nos assentamentos, fazendo o acompanhamento agrônômico e social das famílias assentadas e complementando as informações sobre a situação ocupacional de cada lote e dos beneficiários – apoio extremamente necessário em face do reduzido número de servidores lotados na Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo;

iv) nesse sentido, não se trataria de ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, mas sim de deficiência proveniente de problemas institucionais do Incra, dada a escassez de pessoal, não apenas no estado de São Paulo, mas também em âmbito nacional.

11.8. Por fim, a defesa transcreve excertos de julgados desta Corte de Contas tratando do princípio da segregação das funções; também alega que todos os procedimentos administrativos tinham origem ou necessariamente tramitavam nas áreas técnicas do Incra, não podendo o então Superintendente ser responsabilizado em face dos indícios de irregularidade constatados, pois não haveria nexo causal.

#### Análise

12. A fim de sistematizar a presente análise, as ocorrências apontadas no ofício de audiência foram agrupadas considerando as suas circunstâncias específicas e as justificativas apresentadas.

12.1. Inicialmente, observa-se relativa razoabilidade nas justificativas que indicam situação em que a ocorrência apontada no ofício de audiência decorreu precipuamente da inadequação da sistemática de classificação adotada pelo sistema Sipra, a qual segue os critérios definidos no Anexo II da NE Incra 45/2005 (peça 145, p. 56-57). Nesse caso, a utilização de sistemática inadequada constitui impropriedade, conforme apontado no Relatório de Auditoria, porém, considerando que a instância responsável pela administração e manutenção do sistema Sipra e pela edição da referida norma é o Incra/Sede, pondera-se não ser o caso de aplicar multa ao responsável – que ocupava, à época, o cargo de Superintendente Regional – em razão dessa ocorrência. Por conseguinte, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas à alínea ‘e’ do ofício de audiência (Achado III.5 do Relatório de Auditoria), haja vista que tal situação decorreu do fato de a sistemática de classificação adotada pelo sistema Sipra (Anexo II da NE Incra 45/2005) estar em desacordo com disposições legais, tendo esta Corte de Contas, inclusive, determinado ao Incra/Sede a adequação da referida norma, a teor dos itens 2.6 a 2.6.2 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário.

12.2. Ademais, observa-se relativa razoabilidade nas justificativas que indicam situação em que a ocorrência apontada no ofício de audiência decorreu precipuamente da falta de detalhamento, na legislação e nos normativos internos do Incra, acerca de procedimentos específicos a serem adotados no âmbito do processo de seleção, tendo a Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo utilizado sistemática que entendeu pertinente. Nesse caso, a utilização de sistemática inadequada constitui impropriedade, conforme apontado no Relatório de Auditoria, mas a inexistência de detalhamento legal ou normativo, à época dos fatos, constitui circunstância atenuante de modo que, a nosso visto, não seria o caso de aplicar multa ao responsável em razão dessa ocorrência. Por conseguinte, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas à alínea ‘d’ do ofício de audiência (Achado III.4 do Relatório de Auditoria), haja vista que o detalhamento de procedimentos relativos ao exercício do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção foi disciplinado posteriormente ao período examinado, por meio do Decreto 8.738/2016, *in verbis*:

Art. 11. O processo de seleção transcorrerá de forma pública, com o registro dos atos em autos formalizados com essa finalidade específica e a publicação de todos os atos decisórios no sítio eletrônico do Incra.

§ 1º No início e no final de cada uma das etapas, será publicado edital que possibilite aos interessados a apresentação de impugnação a ser decidida pelo Superintendente Regional do Incra.

§ 2º Da decisão do Superintendente Regional do Incra caberá a interposição de recurso, cujo julgamento competirá ao Comitê de Decisão Regional.

§ 3º O interessado será comunicado do resultado do julgamento da impugnação e dos recursos eventualmente apresentados.

§ 4º As impugnações e os recursos não possuem efeito suspensivo.

12.3. Além disso, observa-se relativa razoabilidade nas justificativas que indicam situação em que a ocorrência apontada no ofício de audiência decorreu de graves deficiências estruturais da unidade, cuja origem remonta a períodos anteriores e cuja superação depende de instâncias superiores da autarquia, a saber, do Incra/Sede. Nesse sentido, a ausência de fiscalizações de iniciativa própria da SR-08/SP decorrentes de um planejamento formalizado, resultando em fiscalizações voltadas para atender exclusivamente demandas externas (irregularidades noticiadas pelos prestadores de serviços de ATER, além de demandas judiciais e de outros órgãos públicos), bem como a intempestividade da atuação da SR-08/SP quanto à identificação e saneamento de situações irregulares em projetos de assentamento, constituem impropriedades, conforme apontado no Relatório de Auditoria, mas a significativa escassez de recursos humanos, materiais e financeiros necessários à sua atuação tempestiva – considerando a expressiva quantidade de situações irregulares noticiadas pelos prestadores de serviços de ATER, bem como o comprometimento da força de trabalho envolvida no atendimento de demandas externas, inclusive judiciais – constitui circunstância atenuante de modo que, a nosso visto, não seria o caso de aplicar multa ao responsável em razão dessas ocorrências. Por conseguinte, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas às alíneas ‘f’, ‘h’, ‘g’ do ofício de audiência (Achados III.7, III.9 e III.10 do Relatório de Auditoria).

12.3.1. Apenas a título de contextualização, é esclarecedora a transcrição do seguinte excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, que ilustra a antiguidade e a abrangência nacional do problema tratado nessas ocorrências:

#### **Da atuação institucional do Incra sobre supervisão ocupacional**

107. Quanto aos aspectos da supervisão ocupacional do Incra e os aspectos de inobservância de Acórdãos do TCU que versam sobre o tema, o Incra alega, em resumo, que entre 2004 e 2015 retomou 132.327 parcelas/lotês e reassentou 374.536 famílias em PAs antigos. Coloca também que as ações não contabilizam trabalhos em andamento em dois assentamentos no MT e também no município de Altamira/PA e que também usa equipes de outros programas associados ao PNRA (CAR, Pronera, créditos) para ajudar na supervisão ocupacional. Por último, afirma que a proposta normativa de recadastramento periódico dos beneficiários, dentre outras medidas de gestão, poderá dar novo direcionamento às ações tradicionais de supervisão ocupacional e que apesar das dificuldades e contingenciamentos orçamentários as ações têm sido efetivas.

108. Como apontado pela própria Autarquia, o TCU vem expedindo, desde 2004, determinações para que o Incra exerça a contento suas atividades de supervisão ocupacional, conforme reproduzido abaixo:

- Acórdão 391/2004 - Plenário - TCU (item 9.2.5) que o Incra regulamente as atribuições relativas ao controle e fiscalização de assentamentos rurais, decorrentes da Lei nº 4.504/64, do Decreto nº 59.428/66 e das cláusulas estabelecidas no contrato de assentamento, firmado entre o INCRA e os respectivos beneficiários;

- Acórdão 557/2004 - Plenário - TCU (item 9.2.12) que o Incra estabeleça a obrigatoriedade de supervisão periódica da utilização dos lotês, a fim de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 22 da Lei nº 8.629/93, que autorizam a reversão ao patrimônio do Incra dos lotês abandonados ou transmitidos ilegalmente pelos beneficiários da reforma agrária;

- Acórdão 753/2008 - TCU – Plenário (item 2.19) que o Incra estabeleça metas de supervisão e acompanhamento, in loco, dos Projetos de Assentamento a serem monitoradas pela Diretoria de Gestão Estratégica;

109. Apesar das determinações reproduzidas acima, os resultados preliminares das auditorias, ainda em curso (nos estados de AP, RR, SP, GO, MS, TO e PA), além de auditorias já julgadas no DF e no MT, mostram que as Superintendências do Incra pesquisadas não têm realizado ações sistemáticas de supervisão ocupacional, limitando-se a agir quando intimada pelos órgãos de controle e Ministério Público, em ações pontuais e não sistematizadas, conforme demonstrado na própria resposta do Incra, que apontou ações pontuais em dois assentamentos no MT e em Altamira – PA.

110. Não foram encontrados planos de supervisão ocupacional ou a definição de metas de supervisão ocupacional nos trabalhos acima referidos. A justificativa dada pelos Superintendentes é que essa é uma orientação central do Incra, conforme memorando circular constante na peça 7 dos autos.

111. Cabe aqui informar que o contingenciamento dos recursos para a supervisão ocupacional se deveu a uma escolha dos gestores do Incra e do MDA haja vista que, no acumulado entre 2012 e 2014, ano em que o referido memorando circular foi editado, segundo informações do Siop Gerencial, o Incra despendeu R\$ 868 milhões para aquisição de novos recursos fundiários para a criação de assentamentos, ao mesmo tempo em que deixava de lado a supervisão ocupacional dos assentamentos já criados. Vale também citar que o Incra tem sob sua supervisão projetos de assentamento que ocupam uma área equivalente a mais de 10% da superfície do território nacional.

112. Dessa forma, os números apresentados pelo Incra não condizem com a realidade dos trabalhos desenvolvidos por suas principais superintendências regionais.

12.4. No tocante à alínea ‘c’ do ofício de audiência (Achado III.3 do Relatório de Auditoria), vale registrar a alegação de outro responsável (Reinaldo Rodrigues Leite) no sentido de que parcela substancial dos casos de beneficiários identificados no cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental não seriam irregulares, uma vez que no referido cruzamento de dados teriam sido adotados os mesmos marcos normativos para momentos diversos da política pública, com aplicação indistinta de critérios legais e normativos de seleção de candidatos como se fossem também critérios para manutenção de beneficiários (peça 200, p. 4-8).

12.4.1. A esse respeito, cabe esclarecer, inicialmente, que os trabalhos de campo da presente fiscalização e o Relatório de Auditoria (peça 153) tomaram por base o cruzamento de dados inicial (sem depuração detalhada para eliminar eventuais inconsistências) realizado pela SecexAmbiental. Posteriormente à conclusão dos trabalhos de campo, a SecexAmbiental realizou novo cruzamento de dados (peça 151), no qual foram excluídos diversos casos apontados no cruzamento anterior como indícios de irregularidades, a exemplo de famílias para as quais foi constatada percepção de renda familiar mensal superior a três salários mínimos mas em período muito anterior à época da seleção, ou de famílias em que apenas um dos dois titulares era aposentado por invalidez.

12.4.2. Vale informar que o tratamento específico dos indícios de irregularidade identificados no cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental está sendo realizado de forma consolidada, em âmbito nacional, nos autos do processo de representação TC 000.517/2016-0, com relação ao qual já foram proferidos os Acórdãos 775/2016, 1.086/2016 e 2.451/2016, todos do Plenário. Por sua vez, os exames realizados na amostra analisada no Relatório de Auditoria tinham em vista considerar especificamente a aplicação dos procedimentos no âmbito da SR-08/SP a fim de avaliar a responsabilidade dos gestores dessa Superintendência Regional no tocante à ocorrência em tela.

12.4.3. Por conseguinte, cabe assinalar, no exame pertinente aos presentes autos, que a maioria expressiva de casos remanescentes no novo cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental, no tocante à amostra composta por quatro processos de seleção analisada no Relatório de Auditoria, diz respeito a beneficiários com renda familiar mensal superior a três

salários mínimos, ocupantes de cargo público ou empresários, sendo que, em parcela significativa desses casos, tais situações não existiam à época do processo de seleção. A esse respeito, faz-se oportuno destacar a redação atual do art. 20 da Lei 8.629/1993 dada pela Lei 13.465/2017, a qual estabelece que, se a hipótese de vedação somente vier a ocorrer depois de o candidato se tornar assentado do PNRA, tal fato não implica necessariamente na perda da condição de beneficiário, *in verbis*:

Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem:

I- for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada;

II- tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor;

III- for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;

IV- for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;

V- for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou

VI- aufferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita. (...)

§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado. (grifo nosso)

12.4.4. Por se tratar de política pública que visa a melhor distribuição da terra a fim de atender aos princípios de justiça social, é especialmente relevante tecer breves considerações acerca dos indícios de irregularidade relativos ao critério de renda familiar. A esse respeito, observa-se que, nos quatro projetos de assentamento analisados no Relatório de Auditoria, o novo cruzamento de dados apontou 8 famílias com indícios de renda familiar mensal superior ao limite de três salários mínimos (peça 206), em um universo de 413 famílias constantes da Relação de Beneficiários.

12.4.5. Todavia, em 6 desses 8 casos, foram adotados, no cruzamento de dados, procedimentos (utilização das rendas auferidas em ano distinto do ano da homologação) que tornam o resultado – ou seja, a renda familiar mensal calculada a partir desse cruzamento de dados – inválido para fins de comparação com o limite de 3 SM no ano da homologação. Vale assinalar ainda que, nos outros 2 casos, a renda familiar calculada (3,1 SM e 3,2 SM, respectivamente) ultrapassa o limite de 3 SM por diferenças pouco significativas.

12.4.6. Ainda a esse respeito, cabe registrar que a sistemática de verificação desse critério – baseada precipuamente no exame das anotações constantes na Carteira de Trabalho dos titulares – não possibilita adequada confiabilidade e precisão na aferição da remuneração do candidato, por parte do servidor do Incra, a exemplo das hipóteses de recebimento de parcelas extraordinárias ou, ainda, de remuneração por hora trabalhada. Deficiência semelhante foi observada na sistemática de verificação da condição de empresário – baseada precipuamente no exame de certidão emitida pela Receita Federal que, em certos casos, não consignava essa informação. Assim, verificou-se que os casos residuais decorreram precipuamente de deficiências institucionais, atinentes à sistemática adotada pelo Incra para verificar se os candidatos atendem aos requisitos exigidos na legislação, de modo que, a nosso viso, não seria o caso de aplicar multa ao responsável em razão dessa ocorrência. Por conseguinte, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas à alínea ‘c’ do ofício de audiência (Achado III.3 do Relatório de Auditoria).

12.5. No tocante à alínea ‘b’ do ofício de audiência (Achado III.6 do Relatório de Auditoria), o cerne da defesa consiste na alegação de que competia ao Incra/Sede a adoção de medidas necessárias para viabilizar o cumprimento da determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, relacionadas à alteração da política de tecnologia da informação e de alimentação do *site* do Incra, ou, ao menos, do poder decisório de alimentação do *site*, o que não teria ocorrido.

12.5.1. Apesar disso, observa-se que o referido item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário dirige-se expressamente às Superintendências Regionais do Incra, e não ao Incra/Sede, e a defesa não apresenta qualquer comprovação de que o responsável, no exercício do cargo de Superintendente Regional, teria solicitado ao Incra/Sede a adoção das medidas necessárias para viabilizar o cumprimento da determinação desta Corte de Contas, detalhando-as e justificando a necessidade de sua adoção. Ante o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relativas à alínea ‘b’ do ofício de audiência (Achado III.6 do Relatório de Auditoria), cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

12.6. No tocante à alínea ‘a.1’ do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), o cerne da defesa consiste na alegação de que o parágrafo único do art. 2º da NE Incra 45/2005 autoriza a priorização da seleção de famílias em condições precárias – as quais, no entender dos agentes públicos que conduziam a reforma agrária no Brasil, seriam as famílias acampadas à beira das estradas –, não se tratando, portanto, de direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações. A esse respeito, vale registrar ainda a alegação de outro responsável (Reinaldo Rodrigues Leite) no sentido de que a ausência de direcionamento seria evidenciada pelo fato de a inscrição no processo de seleção ser facultada a qualquer interessado, nos termos do art. 7º, § 1º da NE Incra 45/2005. Os mencionados dispositivos da NE Incra 45/2005 enunciam (peça 145, p. 50 e 52, grifou-se):

Art. 2º. A seleção de candidatos ao assentamento em áreas destinadas à Reforma Agrária é um processo seletivo constituído pelas etapas de Organização para o Assentamento e Homologação, e se estende durante todo o processo de desenvolvimento do projeto de reforma agrária, sempre que houver disponibilidade de vagas para assentamento.

Parágrafo único. A política de Reforma Agrária poderá priorizar a seleção de famílias identificadas, por coleta de informações, nas condições precárias de habitação ou moradia, saúde, insuficiência de renda, falta de acesso à educação, ou através de outro indicador social, tais como, aspectos demográficos, trabalho e rendimento, educação e condições de vida, obedecendo rigorosamente às etapas do processo seletivo que se refere esta Norma de Execução.

(...)

Art. 7º. Compreende o processo de inscrição das famílias candidatas ao programa nacional de Reforma Agrária e é realizado em todas as Unidades da Federação, sob a gestão do INCRA, podendo buscar parcerias com outras instituições públicas credenciadas para tal fim, devendo utilizar o formulário Inscrição de Candidato(a) do sistema de informações do INCRA.

Parágrafo primeiro. Qualquer pessoa interessada no Programa de Reforma Agrária pode se inscrever, ficando rigorosamente submetida às etapas do processo seletivo que se refere esta Norma de Execução.

(...)

12.6.1. Entretanto, cumpre assinalar inicialmente que a permissão contida no parágrafo único do art. 2º da NE Incra 45/2005 não encontra suporte legal. Trata-se de inovação no mundo jurídico, que, como é cediço, não pode ser veiculada por esse tipo de instrumento. Ademais, a seleção de candidatos restrita aos acampados à margem dos imóveis desapropriados fere o princípio constitucional da impessoalidade.

12.6.2. Além disso, em sentido contrário ao pretendido pela defesa, o Relatório de Auditoria registra diversas situações que caracterizam efetivo direcionamento no processo de inscrição de candidatos, evidenciado, inclusive, por casos de manifesta violação ao princípio da livre participação de qualquer pessoa interessada previsto no mencionado art. 7º, § 1º, da NE Inca 45/2005, a exemplo dos excertos a seguir transcritos (peça 153, p. 16-17, grifou-se):

61.5. Do relato, verifica-se que a quantidade de candidatos inscritos foi ligeiramente superior à quantidade de beneficiários e que a quase totalidade desses candidatos foi indicada por movimentos sociais (MST e Sintraf). Tais fatos, além de constituírem indício de restrição na divulgação do processo de seleção, evidenciam o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais.

61.6. Esse direcionamento é ainda mais explicitado pelo fato de que seis famílias foram impedidas de concorrer no processo seletivo, sob o argumento de que não atendiam os requisitos exigidos pela comunidade de acampados (tais como permanecer no acampamento três dias por semana e assinar o livro de presença de manhã e à tarde, entre outros – peça 45, p.73) – conforme relatado nas atas da 3ª e 5ª reuniões da Comissão de Seleção (peça 42, p. 59, e peça 43, p. 72).

(...)

61.8. Neste PA, verifica-se que a quantidade de candidatos inscritos (78) quase se equipara à de beneficiários (77), formada, em sua grande maioria, por famílias oriundas dos acampamentos Luiz Beltrame e Regional de Gália. Tais fatos caracterizam a pouca divulgação do processo seletivo, bem como o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas, que, na maior parte dos casos, encontravam-se, à época, vinculadas a algum movimento social.

61.9. Esse direcionamento é ainda mais explicitado pelo fato de que, à semelhança do ocorrido no PA Florestan Fernandes, 13 famílias foram impedidas de concorrer no processo seletivo, sob o argumento de que não teriam participado efetivamente do acampamento – conforme relatado na ata da 1ª reunião da Comissão de Seleção (peça 38, p. 86).

(...)

61.19. Do relatado, verifica-se que, na primeira etapa de seleção, a quantidade de candidatos inscritos (53) foi inferior à capacidade do assentamento (79) e que a quase totalidade desses candidatos foi indicada pela FAF. Tais fatos, à semelhança do ocorrido no PA Florestan Fernandes, além constituírem indícios de restrição na divulgação do processo de seleção, evidenciam o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais.

61.20. Esse direcionamento é ainda mais explicitado pelo fato de que alguns candidatos foram excluídos do processo seletivo por solicitação da Mesa de Seleção, sob o argumento de que não teriam participado efetivamente do acampamento, conforme demonstram as notificações expedidas aos afastados (peça 34, p. 139-143). Ora, tal critério de exclusão, além de falta de amparo legal, fere o princípio da impessoalidade.

(...)

61.23. Na segunda etapa, para o preenchimento de 19 vagas, decorrentes da retomada de lotes por não moradia dos beneficiários contemplados na 1ª seleção e de desistências, houve a inscrição de exatos 19 candidatos, que se encontravam acampados em área próxima à fazenda desapropriada, conforme ata da 2ª Reunião da Comissão de Seleção (peça 37, p. 95).

61.24. Neste PA, constata-se que, na primeira etapa seletiva, a quantidade de candidatos inscritos (78) foi ligeiramente superior à capacidade do assentamento (67) e que a quase totalidade desses candidatos foi indicada pelo MST. Tais fatos, além de constituírem indícios de restrição na divulgação do processo de seleção, evidenciam o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais.

12.6.3. Quanto à alegação de que o processo de seleção é conduzido por uma comissão composta por representantes de diversos órgãos públicos (a defesa faz menção ao Ministério Público Federal e Estadual, entre outros), observa-se que nenhuma das reuniões da comissão de seleção que decidiram pela exclusão, sem amparo legal, de candidatos mencionadas nos excertos acima transcritos contou com a participação de representantes do Ministério Público – que, caso

estivessem presentes, certamente teriam alertado para o caráter antijurídico das referidas decisões –, conforme se verifica nas atas de reunião à peça 42, p. 59, peça 43, p. 72, peça 38, p. 86.

12.6.4. Por fim, não pode o responsável – que, à época dos fatos, se encontrava no exercício do cargo de Superintendente Regional e autorizou a homologação da seleção dos PAs Florestan Fernandes (peça 48, p. 49, peça 51, p. 35), Frei Pedro (peça 37, p. 102) e União (peça 34, p. 149), nos termos do art. 9º da NE Incra 45/2005 (peça 145, p. 53) – se eximir de sua responsabilidade, sob a alegação de ter agido amparado pelas instâncias técnicas. Afinal, as manifestações dessas instâncias técnicas não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do seu conteúdo. Dessa forma, não há que se falar em ausência denexo de causalidade. Vale ressaltar que as situações apontadas nos excertos do Relatório de Auditoria anteriormente transcritos revelam evidente direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o princípio da impessoalidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (peça 145, p. 74), tendo ocorrido, inclusive, exclusão, sem amparo legal, de candidatos ao PNRA. Ante o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relativas à alínea ‘a.1’ do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

12.7. Por sua vez, a alínea ‘a.2’ do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria) questiona o encaminhamento dado pelo então Superintendente Regional, Sr. Wellington Diniz Monteiro, ao processo de seleção do PA União ao enviá-lo para homologação das listas de beneficiários propostas em atas dos acampamentos, contrariando Parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, sem qualquer motivação – ocorrência assinalada no seguinte excerto do Despacho do Ministro-Relator (peça 156, p. 2, grifou-se):

10. No caso do PA União, o relato registrado pela unidade técnica agrava a responsabilidade do Sr. Wellington Diniz Monteiro. É que, ao deliberar sobre vagas remanescentes, representante do Incra (o Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário Marcelo Fernando Terence) alertou que o procedimento sugerido de cada acampamento indicar candidatos seria ilegal, porquanto não amparado pelas normas administrativas então vigentes (peça 34, p. 165). Considerando que a Mesa de Seleção, desprezando o alerta, deu andamento ao processo, o analista sugeriu a suspensão dos trabalhos, e os autos foram encaminhados para a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, que sugeriu ‘a não homologação das famílias apontadas para as vagas remanescentes pelo critério de indicação das assembleias dos acampamentos, fugindo ao que determinam os normativos que regem a matéria, devendo, destarte, a Equipe de Seleção proceder nova seleção, segundo os ditames da Norma de Execução SD/Incra n. 45/2005’ (peça 34, p. 186).

11. Apesar disso, o então Superintendente Regional, Sr. Wellington Diniz Monteiro, por despacho, acatou a questionada decisão da Mesa de Seleção, encaminhando o processo para homologação das listas propostas em atas dos acampamentos (peça 35, p. 114). Na sequência, pronunciamento da Divisão de Obtenção de Terras ressaltou a determinação proferida nos autos de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal (0012513-23.2014.403.6100) para que o Incra recadastre todos os candidatos inscritos no PNRA, no Estado de São Paulo, inclusive exigindo que apresentem documento oficial de identidade, com foto, afastando qualquer critério de indicação de entidades privadas ou movimentos sociais (peça 35, p. 117). Diante disso, foi solicitada nova manifestação da Procuradoria Federal, que reiterou o parecer anterior, opinando pela não homologação da aludida lista (peça 35, p. 121-123).

12. De acordo com o relatório, até o término da auditoria, não houve homologação da lista. Nada obstante, essa situação deve constar, expressamente, da audiência do Sr. Wellington Diniz Monteiro, para que apresente razões de justificativa quanto ao andamento dado ao processo, contrariando parecer da Procuradoria, sem qualquer motivação.

12.7.1. No tocante à ocorrência tratada na mencionada alínea ‘a.2’, o cerne da defesa consiste na alegação de que o então Superintendente teria sido induzido a erro porque, em razão da errônea e deficiente tramitação e instrução do processo de seleção em tela, não teria conhecimento acerca do Parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP quando

emitiu o questionado Despacho. Entretanto, a defesa não indica qual seria o alegado erro ou deficiência na tramitação ou instrução processual que teria induzido o responsável a erro. Ademais, a documentação constante dos autos não corrobora o alegado desconhecimento.

12.7.2. Nesse sentido, observa-se que o referido Parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP é datado de 14/7/2014 e foi autuado na folha 177 do processo de seleção do PA União (peça 34, p. 185-186), integrando o volume I daquele processo, cuja numeração termina na folha 200 conforme Termo de Encerramento lavrado em 17/10/2014 (peça 34, p. 212). O teor desse Parecer deixa claro que o procedimento aprovado pela Mesa de Seleção era irregular, conforme excerto transcrito a seguir (grifou-se):

5. A indicação de famílias pelas assembleias dos acampamentos para a preenchimento das vagas remanescentes dos projetos de assentamentos não encontra amparo na normatização que rege a matéria e não pode a Equipe de Seleção elegê-la como tal.

6. Ante o exposto e com lastro na informação desta Procuradoria, ora aprovada, sugiro a não homologação das famílias apontadas para as vagas remanescentes pelo critério de indicação das assembleias dos acampamentos, fugindo ao que determinam os normativos que regem a matéria, devendo, destarte, a Equipe de Seleção proceder nova seleção, segundo os ditames da Norma de Execução SD/Incrá n. 45/2005.

12.7.3. Observa-se ainda que o questionado Despacho do então Superintendente – que, apesar do teor da manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, acatou a decisão da Mesa de Seleção e encaminhou o processo para homologação das listas propostas nas atas dos acampamentos – é datado de 4/2/2015 e foi autuado na folha 282 do processo de seleção do PA União (peça 35, p. 114), integrando o volume II daquele processo, cuja numeração se inicia na folha 201 conforme Termo de Abertura lavrado em 17/10/2014 (peça 35, p. 1).

12.7.4. Por conseguinte, é improcedente a alegação de desconhecimento, por parte do então Superintendente, acerca do Parecer emitido pela Procuradoria em 14/7/2014, haja vista que esse Parecer integra o volume I do processo em questão, cujo Termo de Encerramento já havia sido lavrado mais de três meses antes de ser emitido o questionado Despacho do então Superintendente.

12.7.5. Ademais, em nada contribui para a defesa a alegação de que, não tendo sido efetivada a referida homologação, não teria havido qualquer prejuízo à Administração Pública ou a terceiros. Afinal, a não efetivação da homologação não se deveu à ação do então Superintendente, mas sim ao posicionamento da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, que emitiu novo Parecer em 28/9/2015 (peça 35, p. 121-123) ratificando o teor do Parecer emitido em 14/7/2014, conforme excerto transcrito a seguir (grifou-se):

8. A lista de seleção em tela, a propósito, contou com a indevida inclusão de pessoas indicadas pelas assembleias de acampamentos, aprovadas pela Mesa de Seleção, o que, aliás, já mereceu posicionamento contrário desta Procuradoria (fls. 175/176 e 177/v.), ignorado pela Administração (fls. 217 e 282).

9. Ante o exposto, levando-se em conta tão-somente a instrução deste processo administrativo, opino que a lista de seleção elaborada nestes autos não seja homologada, adotando-se para a confecção de nova o cadastro elaborado, ou em elaboração, para fins do item b do dispositivo da decisão judicial liminar proferida na Ação Civil Pública n. 0012513-23.2014.403.6100.

12.7.6. Ante o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relativas à alínea ‘a.2’ do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

12.8. Por fim, registre-se que as contas desse responsável relativas ao exercício de 2013 (TC 019.543/2014-0) foram julgas regulares com ressalva por meio do Acórdão 7.740/2015-TCU-1ª Câmara e que as suas contas relativas ao exercício de 2015 (TC 029.061/2016-4) receberam manifestação da CGU pela regularidade. Entretanto, as ocorrências tratadas no presente processo

não foram objeto de análise específica naqueles autos, de tal modo que as referidas apreciações naquelas contas não contribuem para a defesa do responsável.

Audiência do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho

13. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a audiência do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, mediante o Ofício 52/2017, datado de 19/1/2017 (peça 166), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 199.

13.1. A audiência do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (que ocupou os cargos de Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, Chefe da Divisão de Desenvolvimento e Superintendente Substituto) contemplou as seguintes ocorrências (peça 166):

a) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Achado III.1 do Relatório de Auditoria);

b) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo aos PAs Frei Pedro e Luiz Beltrame, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999 (Achado III.4 do Relatório de Auditoria);

c) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária (Achado III.10 do Relatório de Auditoria);

d) deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20 (Achado III.9 do Relatório de Auditoria).

Síntese das razões de justificativa (peça 199)

14. A defesa do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho informa que esse responsável ocupou os cargos de Chefe da Divisão de Obtenção de Terras no período de 26/9/2003 a 3/2/2014, Chefe da Divisão de Desenvolvimento no período de 3/2/2014 a 6/11/2014, e Superintendente Substituto no período de 16/6/2012 a 14/6/2016. Ademais, alega, de forma geral, que todos os atos administrativos praticados pelo defendente sempre se pautaram em normativos internos do Incra.

14.1. No tocante à alínea 'a' (Achado III.1 do Relatório de Auditoria), a defesa alega, em síntese, que:

i) não havia, antes da edição da Medida Provisória 759/2016, qualquer norma que estabelecesse de que maneira deveria ser dada prévia publicidade à seleção de famílias a serem beneficiadas no programa de Reforma Agrária;

ii) a Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece, em seu art. 22, que os atos administrativos não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir;

iii) por conseguinte, os procedimentos usualmente adotados pela Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo, tais como o amplo envio de ofícios e comunicados às entidades de representação e aos entes federados, supririam a necessidade de dar publicidade ao processo de seleção, ainda mais porque, em regra, tais processos seletivos são de conhecimento geral na região em que se localiza o imóvel;

iv) o processo de seleção de famílias para o programa de Reforma Agrária, no âmbito do Incra, encontra-se disciplinado na NE Incra 45/2005, que busca garantir a participação do

beneficiário em todas as fases do processo, de modo a cumprir os princípios da publicidade e transparência no processo seletivo, além de estabelecer que qualquer pessoa interessada pode se inscrever no processo seletivo (art. 7º, § 1º);

v) os procedimentos adotados pela Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo nos PA's fiscalizados estão em completa consonância com a NE Incra 45/2005.

14.2. No tocante à alínea 'b' (Achado III.4 do Relatório de Auditoria), a defesa alega, em síntese, que:

i) a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção estaria assegurada na medida em que se garante a participação do candidato em todas as fases do processo, de forma individual ou coletiva, através de organização da qual seja membro e que represente seus interesses, conforme dispõe o art. 3º da NE Incra 45/2005;

ii) também foram anexados ofícios assinados pelo responsável enviados aos candidatos eliminados nos processos de seleção do PA Luiz Beltrame (peça 199, p. 9 e 11) e do PA União (peça 199, p. 14, 16 e 18), sendo que um deles resultou, inclusive, na apresentação de recurso (peça 199, p. 12);

iii) como atenuante relativamente aos impactos decorrentes dessa ocorrência, o número de famílias inscritas, nos PA's fiscalizados, era próximo ao de beneficiários;

iv) na ocorrência em tela, o responsável encontrava-se no exercício pontual de atribuições de Superintendente Substituto, não possuindo a competência de tomar decisões estratégicas na condução dos procedimentos, cabendo-lhe, simplesmente, a atuação pontual para cumprimento de formalidades na ausência do titular.

14.3. No tocante às alíneas 'c', 'd' (Achados III.10 e III.9 do Relatório de Auditoria), a defesa alega, em síntese, que:

i) a realização da supervisão ocupacional, por demandar o emprego de expressivos recursos materiais e humanos, envolve esforços de numerosas instâncias decisórias, internas e externas ao Incra, que vão desde a definição das políticas públicas, passando pelas esferas mais altas de decisão da autarquia, até que tais esforços sejam direcionados às Superintendências Regionais, para que, então, mediante a atuação concentrada de todos os órgãos locais, seja possível a efetivação de todas as diretrizes contidas nas regulamentações;

ii) a supervisão ocupacional das áreas dos projetos de assentamentos, atualmente disciplinada pela IN Incra 71/2012, ocorre como ação constante e rotineira no âmbito da autarquia e esteia-se na verificação presencial, por meio de visita *in loco*, quanto ao cumprimento das obrigações assumidas no instrumento contratual firmado com o beneficiário, em especial no que concerne à obrigatoriedade de explorar a parcela com sua família e morar na área do projeto;

iii) para cada tipo de irregularidade as Instruções Normativas apontam procedimentos a serem adotados para saneamento, seja compelindo o assentado a adequar sua conduta, seja promovendo a retomada ou desocupação da parcela ou área, quando a irregularidade detectada é insanável;

iv) as Superintendências Regionais estabelecem áreas prioritárias para as supervisões 'de ofício', tendo em vista a capacidade operacional e a escassez de recursos financeiros, priorizando-se áreas com decisões judiciais e cumprimento de deliberações de órgãos de controle;

v) a supervisão ocupacional é uma dentre várias atividades realizadas na gestão e condução do conjunto de assentamentos do Incra; somam-se a ela informações coletadas pelos servidores que desenvolvem outras atividades relativas a crédito, titulação, Pronera (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária) e CAR (Cadastro Ambiental Rural), além das oriundas de parceiros

da autarquia, tais como as entidades prestadoras de assistência técnica e extensão rural (ATER), cuja atuação mediante levantamento e atualização de informações sobre a situação ocupacional dos assentamentos subsidia a tomada de decisão, pelo Incra, para ações de retomada de parcelas;

vi) desse modo, a identificação de situações de irregularidade em projetos de assentamento, que é uma das etapas de supervisão ocupacional, ocorre de diferentes formas e em distintos momentos, integrando diferentes ações em uma atuação que vai além do trabalho desenvolvido exclusivamente pelas equipes técnicas que atuam em campo;

vii) como as atividades de supervisão ocupacional apresentam elevado custo financeiro, os recursos orçamentários disponíveis nem sempre são suficientes para permitir a execução de levantamento da situação de ocupação e identificação de irregularidades em todos os assentamentos do estado de São Paulo – dificuldade agravada pelo dinamismo das relações que se dão no campo, circunstância que impossibilita o acompanhamento cotidiano das alterações fáticas, o que seria o ideal, mas esbarra em limitações orçamentário-financeiras e no contingenciamento de recursos do programa de reforma agrária nos últimos anos;

viii) dessa forma, seria indevida a responsabilização do defendente, pois não teria restado caracterizada, de sua parte, a ocorrência de ação ou omissão em desacordo com as Instruções Normativas - Incra 71/2012 ou 47/2008, uma vez que as desconformidades apontadas no Relatório de Auditoria seriam fruto das limitações institucionais, seja por restrição orçamentária, seja por escassez de servidores;

ix) consta ainda descrição do procedimento de apuração de irregularidades adotado no âmbito da supervisão ocupacional.

14.4. Por fim, a defesa alega que o defendente não poderia ser responsabilizado pelas ocorrências tratadas nestes autos, mormente em face da ausência de culpa ou dolo na sua conduta, bem como de nexo de causalidade. Nesse sentido, afirma que o defendente sempre atuou dentro da mais íntegra conduta pública, tanto no aspecto moral quanto no ético, sendo reconhecido pela eficiência.

#### Análise

15. Inicialmente, observa-se relativa razoabilidade nas justificativas que indicam situação em que a ocorrência apontada no ofício de audiência decorreu precipuamente da falta de detalhamento, na legislação e nos normativos internos do Incra, acerca de procedimentos específicos a serem adotados no âmbito do processo de seleção, tendo a Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo utilizado sistemática que entendeu pertinente. Nesse caso, a utilização de sistemática inadequada constitui impropriedade, conforme apontado no Relatório de Auditoria, mas a inexistência de detalhamento legal ou normativo, à época dos fatos, constitui circunstância atenuante de modo que, a nosso visto, não seria o caso de aplicar multa ao responsável em razão dessa ocorrência. Por conseguinte, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas à alínea ‘a’ do ofício de audiência (Achado III.1 do Relatório de Auditoria), haja vista que a forma como deveria ser realizada a divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária foi disciplinada posteriormente ao período examinado, nos termos da Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, *in verbis* (grifou-se):

Art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes:

(...)

§ 1º O processo de seleção de que trata o caput deste artigo será realizado pelo Incra com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, na forma do regulamento.

§ 2º Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, definidos em regulamento, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área, observadas as vedações constantes do art. 20 desta Lei.

§ 3º Caso a capacidade do projeto de assentamento não atenda todos os candidatos selecionados, será elaborada lista dos candidatos excedentes, com prazo de validade de dois anos, a qual será observada de forma prioritária quando houver substituição dos beneficiários originários dos lotes, nas hipóteses de desistência, abandono ou reintegração de posse.

§ 4º Esgotada a lista dos candidatos excedentes de que trata o § 3º deste artigo ou expirada sua validade, será instaurado novo processo de seleção específico para os lotes vagos no projeto de assentamento em decorrência de desistência, abandono ou reintegração de posse.

§ 5º A situação de vulnerabilidade social do candidato a que se refere o inciso IV do caput deste artigo será comprovada por meio da respectiva inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ou em outro cadastro equivalente definido em regulamento.

15.1. Ademais, no tocante às ocorrências tratadas nas alíneas 'b', 'c', 'd', cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.2 a 12.3.1 desta instrução. Em face das razões ali expostas, que também aproveitam a este responsável, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas às alíneas 'b', 'c', 'd' do ofício de audiência (Achados III.4, III.10 e III.9 do Relatório de Auditoria).

#### Audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite

16. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite, mediante o Ofício 50/2017, datado de 19/1/2017 (peça 164), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 200.

16.1. A audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite (ex-Chefe da Divisão de Desenvolvimento) contemplou as seguintes ocorrências (peça 164):

a) em relação aos Projetos de Assentamento Florestan Fernandes e Frei Pedro, processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (Achado III.2 do Relatório de Auditoria);

b) em relação aos PAs Florestan Fernandes, União e Luiz Beltrame, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66 (Achado III.3 do Relatório de Auditoria);

c) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo aos PAs União, Frei Pedro e Luiz Beltrame, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999 (Achado III.4 do Relatório de Auditoria);

d) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária (Achado III.10 do Relatório de Auditoria);

e) deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20 (Achado III.9 do Relatório de Auditoria).

Síntese das razões de justificativa (peça 200)

17. A defesa do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite informa que esse responsável ocupou o cargo de Chefe da Divisão de Desenvolvimento no período de 6/4/2011 a 3/2/2014 e, no restante do tempo, sempre esteve lotado na Divisão de Desenvolvimento. Ademais, alega, de forma geral, que todos os atos administrativos praticados pelo defendente sempre se pautaram em normativos internos do Incra. Argumenta ainda que, embora haja questionamento acerca da constitucionalidade de normativos internos da autarquia, a exemplo da NE Incra 45/2005, não seria cabível responsabilizar qualquer servidor pelo cumprimento de normas vigentes.

17.1. No tocante à alínea ‘a’ (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), a defesa alega, em síntese, que:

i) embora o item 65 do Relatório de Auditoria associasse esse responsável à ocorrência em tela relativamente aos PAs Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e Frei Pedro, no ofício de audiência não constou referência ao PA Luiz Beltrame;

ii) as supostas irregularidades praticadas pelo responsável seriam, na verdade, atos administrativos devidamente documentados – inerentes à sua participação nas mesas de seleção de famílias para o Programa Nacional de Reforma Agrária – e fundamentados nos normativos internos do Incra;

iii) o processo de seleção de famílias para o programa de Reforma Agrária, no âmbito do Incra, encontra-se disciplinado na NE Incra 45/2005, que busca garantir a participação do beneficiário em todas as fases do processo, de modo a cumprir os princípios da publicidade e transparência, além de estabelecer que qualquer pessoa interessada pode se inscrever no processo seletivo, independentemente de sua vinculação ou não com algum movimento social (art. 7º, § 1º);

iv) ademais, o parágrafo único do art. 2º da NE Incra 45/2005 autorizaria a priorização da seleção de famílias em condições precárias, não se tratando de direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, uma vez que a inscrição no processo de seleção seria facultada a qualquer interessado.

17.2. No tocante à alínea ‘b’ (Achado III.3 do Relatório de Auditoria) a defesa alega, em síntese, que:

i) parcela substancial dos casos de beneficiários identificados no cruzamento de dados (realizado pela SecexAmbiental) não seriam irregulares, uma vez que no referido cruzamento de dados teriam sido adotados os mesmos marcos normativos para momentos diversos da política pública, com aplicação indistinta de critérios legais e normativos de seleção de candidatos como se fossem também critérios para manutenção de beneficiários;

ii) os critérios eliminatórios estabelecidos na NE Incra 45/2005, que contempla algumas restrições que constavam na Lei 4.504/1964 e no Decreto 59.428/1966, são voltados apenas para a seleção de candidatos, não para a sua manutenção;

iii) mesmo sob o enfoque dos arts. 19 e 20 da Lei 8.629/1993 e da NE Incra 45/2005, não caberia a aplicação de critérios normativos que se referem à seleção de candidatos, indistintamente, desde antes da homologação até a atualidade, como se normativamente fosse imposta a manutenção dos critérios pessoais de seleção durante todo o período em que o beneficiário estiver vinculado ao PNRA;

iv) a orientação constante nos normativos é no sentido de que, no momento da seleção dos candidatos a beneficiários para serem homologados no Programa (quando da aferição dos ‘critérios de vedação’ e ‘ordem de preferência’), a autarquia realize o cruzamento dos dados fornecidos pelo candidato com bancos de dados governamentais;

v) eventuais cruzamentos de dados feitos posteriormente à homologação do candidato no PNRA prestam-se não a conferir o enquadramento ou não do beneficiário nas vedações do art. 20 da Lei 8.629/1993, mas sim a levantar eventuais indícios de que o beneficiário tenha alcançado determinada condição pessoal (por exemplo, tornando-se servidor público) e, em consequência, tenha deixado de explorar o lote, circunstância que importaria rescisão do instrumento e reintegração do Incra na posse para nova destinação do lote;

vi) não seria correto considerar irregular a situação do beneficiário que, após ingresso regular no PNRA, alcançar condição pessoal posterior (por exemplo, proprietário rural ou detentor de cargo público) que, se fosse anterior à homologação, constituiria impeditivo ao seu ingresso;

vii) pretender-se que a condição de vida de um assentado permaneça imutável desde seu ingresso no PNRA, sem acréscimo de renda ou bens, não se coaduna com os objetivos do Programa, nem com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no art. 3º da Constituição Federal/1988;

viii) o fato de o beneficiário tornar-se servidor público, ou proprietário rural, ou proprietário de sociedade empresarial, após ter sido selecionado e se tornado, regularmente, assentado da reforma agrária, por si só, não implica necessariamente em que ele não tenha mais condições de explorar pessoalmente a parcela, nem que a terra não esteja sendo explorada diretamente pelo núcleo familiar;

ix) por esse motivo, quaisquer depurações de dados do sistema Sipra realizadas pelo Incra sempre consideraram, como limite temporal para a aplicação dos arts. 19 e 20 da Lei 8.629/1993, a data de homologação;

x) já a atuação posterior, ou seja, relativa à manutenção ou não do beneficiário no Programa, está pautada no art. 21 da Lei 8.629/1993, vinculando-se à exigência de exploração da parcela ‘direta e pessoalmente’ ou ‘por meio de seu núcleo familiar’;

xi) dessa forma, competiria ao Incra analisar os critérios de seleção apenas no momento da seleção de beneficiários, não constituindo ilegalidade a inobservância, por si só, desses critérios durante a manutenção do assentado no Programa;

xii) a Medida Provisória 759/2016, que deu nova redação ao art. 20 da Lei 8.629/1993, veio a corroborar esse entendimento.

17.3. No tocante às alíneas ‘c’, ‘d’, ‘e’ (Achados III.4, III.10 e III.9 do Relatório de Auditoria), a defesa apresenta argumentos que, em linhas gerais, assemelham-se aos constantes na defesa do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, já sumariados nos itens 14.2 e 14.3 desta instrução.

17.4. Por fim, a defesa alega que o defendente não poderia ser responsabilizado pelas ocorrências tratadas nestes autos, mormente em face da ausência de culpa ou dolo na sua conduta, bem como de nexo de causalidade. Nesse sentido, afirma que o defendente sempre atuou dentro da mais íntegra conduta pública, tanto no aspecto moral quanto no ético, sendo reconhecido pela eficiência.

#### Análise

18. No tocante às ocorrências tratadas nas alíneas ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.2 a 12.4.6 desta instrução. Em face das razões ali expostas, que

também aproveitam a este responsável, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas às alíneas ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’ do ofício de audiência (Achados III.3, III.4, III.10 e III.9 do Relatório de Auditoria).

18.1. Quanto à ocorrência tratada na alínea ‘a’ do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.6 a 12.6.3 desta instrução.

18.1.1. Ainda no tocante à ocorrência tratada na alínea ‘a’, não pode o responsável, que, à época dos fatos, se encontrava no exercício do cargo de Chefe da Divisão de Desenvolvimento, se eximir de sua responsabilidade, sob a alegação de nunca ter exercido o cargo de Superintendente Regional – autoridade máxima da SR-08/SP, incumbida de decidir pela homologação dos processos de seleção de candidatos ao PNRA, conforme o art. 9º da NE Incra 45/2005 (peça 145, p. 53). Afinal, o Sr. Reinaldo Rodrigues Leite integrou a Comissão de Seleção do PA Florestan Fernandes, tendo, inclusive, participado efetivamente das reuniões que decidiram pela exclusão, sem amparo legal, de candidatos, conforme atas de reunião à peça 42, p. 59, e peça 43, p. 72; também conduziu o processo da 2ª seleção do PA Frei Pedro, conforme atas da reunião à peça 37, p. 46 e 95. Dessa forma, não há que se falar em ausência de culpa ou de nexo de causalidade.

18.1.2. Vale ressaltar que as situações apontadas nos excertos do Relatório de Auditoria transcritos no item 12.6.2 desta instrução revelam evidente direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o princípio da impessoalidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (peça 145, p. 74), tendo ocorrido, inclusive, exclusão, sem amparo legal, de candidatos ao PNRA. Ante o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relativas à alínea ‘a’ do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

18.1.3. Por fim, cumpre esclarecer que a alínea ‘a’ do ofício de audiência (peça 164) não faz referência ao PA Luiz Beltrame porque não restou caracterizada a participação efetiva do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite na condução do processo de seleção desse Projeto de Assentamento, conforme registra o item 122.2 do Relatório de Auditoria (que integra a seção IV daquele relatório, relativa à análise dos comentários dos gestores da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo – peça 153, p. 41).

#### Audiência do Sr. José Giacomo Baccarin

19. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a audiência do Sr. José Giacomo Baccarin, mediante o Ofício 48/2017, datado de 19/1/2017 (peça 162), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 203.

19.1. A audiência do Sr. José Giacomo Baccarin (ex-Superintendente) contemplou as seguintes ocorrências (peça 162):

a) em relação ao Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (Achado III.2 do Relatório de Auditoria);

b) descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos quando da

divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993 (Achado III.6 do Relatório de Auditoria);

c) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Achado III.1 do Relatório de Auditoria);

d) em relação ao PA Florestan Fernandes, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66 (Achado III.3 do Relatório de Auditoria);

e) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966 (Achado III.5 do Relatório de Auditoria).

#### Síntese das razões de justificativa (peça 203)

20. A defesa do Sr. José Giacomo Baccarin informa que esse responsável ocupou cargo de Superintendente Regional do Incra no Estado de São Paulo no período de 18/8/2011 a 4/4/2012 e adota, como cerne da sua argumentação, a alegação de que as ocorrências apontadas no ofício de audiência decorreram de problemas e deficiências normativas e institucionais do Incra e de que, no curto período em que permaneceu nesse cargo, não reunia condições temporais e materiais de concluir a regularização pretendida, embora tivesse adotado providências à época.

20.1. No tocante às alíneas 'a', 'b', 'd', 'e' (Achados III.2, III.6, III.3 e III.5 do Relatório de Auditoria), a defesa apresenta argumentos que, em linhas gerais, assemelham-se aos constantes na defesa do Sr. Wellington Diniz Monteiro, já sumariados nos itens 11.1 a 11.1.4, item 11.3 e itens 11.5 a 11.6.1 desta instrução.

20.2. Por equívoco, a defesa apresentou razões de justificativa relacionadas ao Achado III.4 do Relatório de Auditoria (descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários), ocorrência que não foi questionada na audiência do Sr. José Giacomo Baccarin.

20.3. Por outro lado, deixou de defesa apresentar razões de justificativa no tocante à alínea 'c' do ofício de audiência (Achado III.1 do Relatório de Auditoria, relativo à ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária).

20.4. Por fim, a defesa transcreve excertos de julgados desta Corte de Contas tratando do princípio da segregação das funções; também alega que todos os procedimentos administrativos tinham origem ou necessariamente tramitavam nas áreas técnicas do Incra, não podendo o então Superintendente ser responsabilizado em face dos indícios de irregularidade constatados, pois não haveria nexos causal.

#### Análise

21. No tocante às ocorrências tratadas nas alíneas 'c', 'd', 'e' do ofício de audiência (Achados III.1, III.3 e III.5 do Relatório de Auditoria), cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.1 a 12.4.6 no item 15 desta instrução. Em face das razões ali expostas, que também aproveitam a este responsável, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas a essas ocorrências.

21.1. Ademais, com relação à ocorrência tratada na alínea 'a' do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.6 a 12.6.3 desta instrução.

21.1.1. Ainda quanto à ocorrência tratada na alínea 'a', cabe assinalar que a responsabilização do Sr. José Giacomo Baccarin decorreu da expedição de ofícios noticiando a realização de reunião para criação de assentamentos (peça 153, p. 57), conduta semelhante à do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (peça 153, p. 59). A respeito dessa conduta, cabe assinalar o seguinte excerto do Despacho do Ministro-Relator (peça 156, p. 2, grifou-se):

13. No que se refere ao Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, foi proposta audiência a respeito do direcionamento a famílias indicadas por movimentos sociais. Contudo, de acordo com a matriz de responsabilização, a conduta a ele atribuída refere-se a expedição de ofícios, como superintendente substituto, noticiando a realização de reunião para criação de assentamentos, estando, portanto, mais relacionada à ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos, adiante tratada. (...)

21.1.2. Por esse motivo, conforme registra a instrução anterior (peça 159, p. 3, itens 8.3 e 8.4), a audiência do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (peça 153, p. 59) contempla a ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos, mas não o direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações. Pelo mesmo motivo, também se afigura inadequado responsabilizar o Sr. José Giacomo Baccarin em razão do direcionamento do processo de inscrição. Por conseguinte, propõe-se acatar as razões de justificativa relativas à alínea 'a' do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria).

21.2. Por fim, no tocante à ocorrência tratada na alínea 'b' do ofício de audiência (Achado III.6 do Relatório de Auditoria), cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.5 e 12.5.1 desta instrução. Conforme ali exposto, o cerne da defesa consiste na alegação de que competia ao Incra/Sede a adoção de medidas necessárias para viabilizar o cumprimento da determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário. Apesar disso, observa-se que o referido item 2.8 do acórdão em tela dirige-se expressamente às Superintendências Regionais do Incra, e não ao Incra/Sede, e a defesa não apresenta qualquer comprovação de que o responsável, no exercício do cargo de Superintendente Regional, teria solicitado ao Incra/Sede a adoção das medidas necessárias para viabilizar o cumprimento da determinação desta Corte de Contas, detalhando-as e justificando a necessidade de sua adoção. Ante o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relativas à alínea 'b' do ofício de audiência (Achado III.6 do Relatório de Auditoria), cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992

#### Audiência do Sr. Raimundo Pires Silva

22. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a audiência do Sr. Raimundo Pires Silva, por meio do Ofício 413/2017, datado de 17/2/2017 (peça 187). Apesar de ter tomado ciência do aludido ofício, conforme documento constante da peça 193, esse responsável não apresentou razões de justificativa quanto às irregularidades verificadas. Transcorrido o prazo regimental fixado, e não tendo o aludido responsável apresentado razões de justificativa, entendemos que deverá ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

22.1. A audiência do Sr. Raimundo Pires Silva (ex-Superintendente) contemplou as seguintes ocorrências (peça 187):

a) em relação ao Projeto de Assentamento Frei Pedro, processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com

consequente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (Achado III.2 do Relatório de Auditoria);

b) descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993 (Achado III.6 do Relatório de Auditoria);

c) em relação ao PA Frei Pedro, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66 (Achado III.3 do Relatório de Auditoria);

d) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo ao PA União, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999 (Achado III.4 do Relatório de Auditoria);

e) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966 (Achado III.5 do Relatório de Auditoria).

22.2. Diante da revelia do Sr. Raimundo Pires Silva, e considerando que a argumentação constante nas defesas apresentadas pelos demais responsáveis – analisadas nos itens precedentes – também não foi suficiente, na parte que aproveita a esse responsável, para sanear as irregularidades a ele atribuídas relativamente às alíneas ‘a’, ‘b’ do ofício de audiência (Achados III.2 e III.6 do Relatório de Auditoria), propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

#### Oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo

23. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo (peça 167), cuja resposta, apresentada pelo atual Superintendente, Sr. Alexandre Pereira da Silva, foi juntada à peça 198.

23.1. A oitiva contemplou as seguintes ocorrências (peça 167):

a) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com consequente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

b) descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993;

c) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único,

inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

d) existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66;

e) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

f) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

g) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, em contrariedade ao disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Inkra 71/2012, que atribui ao Superintendente Regional a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação;

h) deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na Instrução Normativa - Inkra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20;

i) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Inkra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária;

j) a inclusão de representantes da Prefeitura, Câmara Municipal, Ministério Público, movimentos sociais e entes do terceiro setor na Comissão de Seleção dos assentamentos, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos ao arrepio da legislação, em desacordo com o Anexo I da NE Inkra 45/2005.

#### Síntese dos esclarecimentos prestados (peça 198)

24. Na resposta à oitiva, o atual Superintendente Regional informa que assumiu a gestão da Superintendência Regional do Inkra no Estado de São Paulo (SR-08/SP) em julho de 2016, em substituição ao Sr. Wellington Diniz Monteiro, e apresenta os esclarecimentos sumariados a seguir

24.1. Quanto à alínea 'a', esclarece que, ao assumir a gestão da unidade, tomou conhecimento de que os trabalhos relativos à seleção e homologação de famílias beneficiárias dos futuros projetos de assentamento estavam paralisados em face de diversas circunstâncias, em especial:

i) em face de decisão judicial proferida em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal (processo 0012513-23.2014.403.6100 – 24ª Vara Cível de São Paulo/SP), o Inkra foi intimado a, no prazo de 180 dias (com prorrogações posteriores), realizar o recadastramento de todos os candidatos ao Programa de Reforma Agrária no Estado de São Paulo, dando ampla divulgação nos jornais de grande circulação das regiões trabalhadas;

ii) a fim de dar cumprimento a essa decisão judicial, foi mobilizado pessoal de diversos setores da SR-08/SP, além de servidores de outras Superintendências Regionais do Inkra, tendo sido realizado o cadastro de quase 14 mil famílias e publicada a lista final no *site* do Inkra em 12/4/2016;

iii) além disso, por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, proferido por esta Corte de Contas nos autos do processo de representação TC 000.517/2016-0 na sessão ordinária de 6/4/2016,

foi determinado ao Incra a suspensão cautelar de todos os procedimentos de seleção de novos beneficiários; ademais, a Controladoria-Geral da União (CGU) havia recomendado bloqueio no sistema Sipra desde fevereiro de 2016;

iv) assim, assinala que na sua gestão a SR-08/SP não realizou qualquer ação no sentido de selecionar e homologar famílias para novos projetos; ademais, afirma que, quando retomadas essas ações, serão observados os dispositivos legais, sem qualquer influência estranha ao processo.

24.2. Quanto às alíneas ‘b’, ‘c’, ‘e’, esclarece que, desde que assumiu a gestão da SR-08/SP, tem dialogado com os chefes de divisão e enfatizado a obrigatoriedade de observar os dispositivos legais que norteiam a atuação do Incra, inclusive no que diz respeito à necessidade de publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra. Ressalta que, conforme anteriormente informado, não houve processo de seleção de famílias durante a sua gestão. Acrescenta que a Medida Provisória 759/2016 alterou disposições da Lei 8.629/1993 que tratam da seleção de beneficiários para os projetos de assentamento do Incra.

24.3. Quanto à alínea ‘d’, informa se encontrar em andamento o saneamento das inconsistências apontadas tanto pelo TCU quanto pela CGU, ressaltando que se trata de ocorrência constatada em âmbito nacional.

24.4. Quanto à alínea ‘f’, argumenta que a sistemática de classificação adotada é a definida no Anexo II da NE Incra 45/2005 e que os servidores do Incra estão obrigados a observar os normativos internos daquela autarquia. Acrescenta que a solução de eventual incompatibilidade entre os normativos internos do Incra e a lei compete aos órgãos normativos da autarquia e não à Superintendência Regional.

24.5. Quanto à alínea ‘g’, argumenta que os contratos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) em execução preveem o atendimento de todas as famílias beneficiárias do PNRA no estado de São Paulo e que toda a problemática encontrada em campo – ocupações irregulares ou pendências relativas aos beneficiários originais – é informada à Superintendência Regional nos relatórios produzidos pelos técnicos das empresas de ATER contratadas, suprimindo, no primeiro momento, a necessidade do planejamento e deslocamento de servidores do Incra para fiscalização inicial. Dentro dessa sistemática, compete à Superintendência Regional, no segundo momento, cientificada dos problemas apontados nos relatórios de ATER, adotar as providências necessárias para saná-los.

24.6. Quanto às alíneas ‘h’, ‘i’, argumenta que a limitação quantitativa de servidores do Incra, bem como de viaturas e motoristas, somada à necessidade de descentralização de recursos do Incra/Sede para a Superintendência Regional e à inexistência de estruturas administrativas do Incra efetivamente implantadas fora desta capital (que se encontra à distância de 400 km a 700 km da maioria dos projetos de assentamento situados no estado de São Paulo) não possibilitam a agilidade requerida da Superintendência Regional na adoção das providências saneadoras.

24.7. Quanto à alínea ‘j’, argumenta que a participação optativa de representantes da Prefeitura, da Câmara Municipal, do Ministério Público, dos movimentos sociais e de entes do terceiro setor na Comissão de Seleção visa atender ao disposto no art. 8º, § 2º, da NE Incra 45/2005, mas faz ressalva aos casos concretos em que essa participação tenha sido danosa (a exemplo das situações relatadas nos itens 12.6.2 e 12.7 desta instrução).

#### Análise

25. Os esclarecimentos prestados pelo atual Superintendente Regional do Incra no Estado de São Paulo dão conta de que, durante sua gestão, iniciada em julho de 2016 (Portaria de nomeação datada de 30/6/2016 e publicada no DOU de 4/7/2016 – peça 205), não houve qualquer

ação no sentido de selecionar e homologar famílias para novos projetos de assentamento, devido a circunstâncias externas ao Incra, a saber: decisão judicial datada de 27/1/2015 proferida em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal (peça 30, p. 48-66), recomendação da CGU e Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, proferido por esta Corte de Contas em sessão ordinária de 6/4/2016. Por conseguinte, com os trabalhos relativos à seleção e homologação de famílias beneficiárias dos futuros projetos de assentamento paralisados, o foco da atuação da Superintendência Regional tem sido a análise e saneamento das situações de beneficiários irregulares identificadas nos cruzamentos de dados realizados pela SecexAmbiental e pela CGU.

25.1. Ademais, diversas ocorrências mencionadas na oitiva foram assinaladas pelo Superintendente como sendo consequências de deficiências normativas (incompatibilidade entre normativos internos do Incra e disposições legais) ou estruturais (escassez de pessoal, de recursos materiais/financeiros e concentração da estrutura administrativa na capital do estado de São Paulo) da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo ou, em alguns casos, do Incra como um todo. No mais, o Superintendente assevera ter enfatizado aos chefes de divisão acerca da obrigatoriedade de observar os dispositivos legais que norteiam a atuação do Incra.

25.2. Ante o exposto, observa-se que a oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo foi atendida.

### CONCLUSÃO

26. Em face da análise promovida nos itens 12 a 12.8, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Wellington Diniz Monteiro (ex-Superintendente) com relação a três itens da audiência, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas nas alíneas 'a' (primeira parte), 'a' (segunda parte) e 'b' do ofício à peça 165, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

27. Em face da análise promovida nos itens 15 a 15.1, propõe-se acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (ex-Superintendente Substituto), uma vez que foram suficientes para mitigar sua responsabilidade relativamente às ocorrências a ele atribuídas no ofício de audiência à peça 166.

28. Em face da análise promovida nos itens 18 a 18.1.3, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Reinaldo Rodrigues Leite (ex-Chefe da Divisão de Desenvolvimento) com relação a um item da audiência, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas na alínea 'a' do ofício à peça 164, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

29. Em face da análise promovida nos itens 21 a 21.2, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Giacomo Baccarin (ex-Superintendente) com relação a um item da audiência, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas na alínea 'b' do ofício à peça 162, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

30. Diante da revelia do Sr. Raimundo Pires Silva (ex-Superintendente), e considerando que a argumentação constante nas defesas apresentadas pelos demais responsáveis também não foi suficiente, na parte que aproveita a esse responsável, para sanear as irregularidades a ele atribuídas relativamente às alíneas 'a' e 'b' do ofício de audiência à peça 187, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (itens 22 a 22.2).

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

31. A Matriz de Responsabilização (peça 207) referente a esta instrução discrimina, por achado de auditoria e por responsável, a descrição da conduta, nexos de causalidade e culpabilidade relativamente às ocorrências para as quais está sendo proposta rejeição das razões de justificativa e

aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

32. Cabe informar que as defesas dos Srs. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho e Reinaldo Rodrigues Leite foram assinadas eletronicamente pela Procuradora Federal Natália Soares Paiva, da Procuradoria Federal Especializada junto ao Inbra em São Paulo/SP (peças 199 e 200).

33. Por fim, vale registrar que tramita nesta Corte de Contas o processo de representação TC 000.517/2016-0, originado a partir de cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental (finalizado em 19/1/2016), o qual revelou a existência de cerca de 480 mil casos de beneficiários com indícios de irregularidades, em especial no que diz respeito ao não atendimento dos requisitos previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993 e no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966.

33.1. O referido cruzamento de dados subsidiou o Achado III.3 do Relatório de Auditoria das fiscalizações executadas sob a orientação da SecexAmbiental pelas seguintes unidades técnicas: Secex/SP (TC 020.166/2015-0), Secex/AP (TC 023.998/2015-6), Secex/GO (TC 023.920/2015-7), Secex/MS (TC 024.602/2015-9), Secex/RO (TC 024.400/2015-7), Secex/RR (TC 020.170/2015-7), e Secex/TO (TC 023.970/2015-4).

33.2. Vale informar que o tratamento específico dos indícios de irregularidade identificados no cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental está sendo realizado de forma consolidada, em âmbito nacional, nos autos do processo de representação TC 000.517/2016-0, com relação ao qual já foram proferidos os Acórdãos 775/2016, 1.086/2016 e 2.451/2016, todos do Plenário desta Corte de Contas. Nesse sentido, consta no Parecer do Ministério Público junto ao TCU datado de 18/5/2017 (peça 225, p. 7, daquele processo) a seguinte consideração:

Assim, não obstante as medidas já adotadas no curso do processo, compreendemos ser necessário expedir específica determinação para que o Inbra, em prazo a ser fixado, apresente ao Tribunal plano de apuração dos indícios de irregularidades relacionados na referida planilha, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, encaminhando à Corte resultados parciais ao longo da execução dos trabalhos.

33.3. Cabe ressaltar ainda que, no âmbito do processo de representação TC 000.517/2016-0, estão sendo propostas diversas determinações ao Inbra/Sede relacionadas às ocorrências tratadas neste Relatório de Auditoria, nos termos do Parecer do Ministério Público junto ao TCU datado de 18/5/2017 (peça 225, p. 9-11, daquele processo). Por esse motivo, não estão sendo propostas determinações neste processo.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

34. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com vistas ao retorno destes autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti via Ministério Público, conforme orientação constante ao final do Despacho à peça 156, p. 9, propondo:

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho;

b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Wellington Diniz Monteiro, José Giacomo Baccarin e Reinaldo Rodrigues Leite;

c) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Raimundo Pires Silva, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

d) aplicar aos Srs. Raimundo Pires Silva (CPF 022.766.778-64), José Giacomo Baccarin (CPF 019.834.758-82) e Wellington Diniz Monteiro (CPF 102.966.608-33), ex-Superintendentes Regionais do Inbra no Estado de São Paulo, e Reinaldo Rodrigues Leite (CPF 040.675.708-99), ex-Chefe da Divisão de Desenvolvimento, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que

comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

g) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo.”

8. Diante da relevância das questões ora tratadas, solicitei o pronunciamento do Ministério Público, que se manifestou por meio da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 216):

“6. Para efeito de sistematização, as seguintes irregularidades, e respectivos responsáveis, foram objeto das audiências após reinstrução do feito pela Secex/SP:

<b>Achado (irregularidade)</b>	<b>Responsáveis</b>
1 - Em relação aos Projetos de Assentamento, processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.	Raimundo Pires Silva (PA Frei Pedro)  José Giacomo Baccarin (PA Florestan Fernandes)  Wellington Diniz Monteiro (PA Florestan Fernandes, Frei Pedro e União)  Reinaldo Rodrigues Leite (PA Florestan Fernandes e Frei Pedro)
2 - Encaminhamento dado ao processo do PA União para homologação das listas de beneficiários propostas em atas dos acampamentos, contrariando parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, sem qualquer motivação.	Wellington Diniz Monteiro
3 - Descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993.	Raimundo Pires Silva José Giacomo Baccarin Wellington Diniz Monteiro
4 - Ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade).	José Giacomo Baccarin Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho
5 - Em relação aos Projetos de Assentamento, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17,	Raimundo Pires Silva (PA Frei Pedro)  José Giacomo Baccarin (PA Florestan Fernandes)

<b>Achado (irregularidade)</b>	<b>Responsáveis</b>
IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66.	Wellington Diniz Monteiro (PA União e Luiz Beltrame)  Reinaldo Rodrigues Leite (PA Florestan Fernandes, União e Luiz Beltrame)
6 - Descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo aos Projetos de Assentamento, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.	Raimundo Pires Silva (PA União)  Wellington Diniz Monteiro (PA Frei Pedro e Luiz Beltrame)  Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (PA Frei Pedro e Luiz Beltrame0  Reinaldo Rodrigues Leite (PA União, Frei Pedro e Luiz Beltrame)
7 - Adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966.	Raimundo Pires Silva José Giacomo Baccarin Wellington Diniz Monteiro
8 - Ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, em contrariedade ao disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012, que atribui ao Superintendente Regional a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação.	Wellington Diniz Monteiro
9 - Deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20.	Wellington Diniz Monteiro Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho Reinaldo Rodrigues Leite
10 - Descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária.	Wellington Diniz Monteiro Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho Reinaldo Rodrigues Leite

7. Conforme se extrai dos autos, dos ofícios de audiência encaminhados aos responsáveis, apenas o do Senhor Raimundo Pires Silva não teve retorno, embora conste o devido recebimento (peça 193). Os outros quatro responsáveis apresentaram suas razões de justificativa (peças 199, 200, 202 e 203). E a resposta à oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo encontra-se à peça 198. A Secex-SP analisou os argumentos dos responsáveis na instrução de mérito à peça 208, tendo elaborado minucioso exame das razões de justificativa e elementos da oitiva acostados aos autos.

8. Em suma, a Unidade Técnica entendeu que as irregularidades de número 4 (quatro) a 10 (dez) da tabela do item 6 acima restaram justificadas pelos gestores, de modo que sugeriu o seu acatamento parcial, constituindo antes impropriedades constatadas na auditoria do que irregularidades ensejadoras de sanção pelo Tribunal.

9. Concorde-se com a Unidade técnica quanto às conclusões a que chegou, em caracterizar esses achados (números quatro a dez) como impropriedades, uma vez que representam falhas que não podem ser atribuídas diretamente a condutas que seriam exigíveis dos gestores regionais do Incra, por perpassarem seu plexo de atribuições e tratarem de questões mais afetas a lacunas normativas e deficiências estruturais do instituto, cujas soluções dependem de sua sede. A título de

organização, foram os seguintes os argumentos da Secex-SP para concluir pela razoabilidade nas justificativas dos gestores em relação a cada impropriedade, aos quais anuímos:

<b>Irregularidade</b>	<b>Justificativa para acolhimento (Unidade Técnica)</b>
4	O processo de seleção de candidatos não contava com detalhamento, na legislação e nos normativos internos do Incra, quanto aos procedimentos específicos a serem adotados.
5	Presença de deficiências institucionais atinentes à sistemática adotada pelo Incra para verificação se os candidatos atendem aos requisitos exigidos na legislação. Falta de adequada confiabilidade e precisão na aferição da remuneração do candidato por meio de anotações da Carteira de Trabalho ou da condição de empresário por meio de certidão da Receita Federal.
6	Falta de detalhamento, na legislação e nos normativos internos do Incra, quanto aos procedimentos relativos ao exercício do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção dos beneficiários, o que veio a ser disciplinado posteriormente ao período examinado, por meio do Decreto n.º 8.738/2016.
7	Inadequação da sistemática de classificação adotada pelo sistema Sipra (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), que segue critérios definidos no Anexo II da Norma de Execução Incra n.º 45/2005, cuja instância responsável pela gestão e manutenção do sistema, bem como edição da referida norma, é o Incra/Sede.
8, 9 e 10	Presença de graves deficiências estruturais na unidade regional, de origem que remontava a períodos anteriores, cuja solução depende do Incra/Sede. Significativa escassez de recursos humanos, materiais e financeiros necessários à atuação tempestiva da SR-08/SP.

10. No tocante à irregularidade de número 3 (três) da tabela do item 6 acima, a Secex-SP não acolheu os argumentos dos ex-superintendentes, sob o fundamento de que a determinação contida no item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário dirigiu-se expressamente às Superintendências Regionais do Incra, e não ao Incra/Sede, e que as defesas não apresentaram qualquer comprovação de que os responsáveis, no exercício do cargo de Superintendente Regional, teriam solicitado à Sede do Instituto a adoção de medidas para o cumprimento da determinação do TCU.

11. Quanto à irregularidade de número 2 (dois) da tabela do item 6 acima, objeto de audiência apenas do Senhor Wellington Diniz Monteiro, a Secex-SP demonstrou, pela sequência de datas da documentação do processo administrativo de seleção do PA União, de que não procede a alegação do responsável de desconhecimento do parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, que teria sido ocasionado por erro e deficiência na tramitação do processo. Desse modo, o ato de homologação das listas de beneficiários propostas em atas dos acampamentos, conduzido pelo responsável em contrariedade a parecer jurídico que não o recomendava, é motivo suficiente de rejeição das razões de justificativa do responsável, no entender da Unidade Técnica.

12. Por fim, em relação à irregularidade de número 1 (um) da tabela do item 6 acima, que trata do direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, a Secex-SP acatou as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor José Giacomo Baccarin, mas propôs a rejeição das alegações trazidas pelos Senhores Wellington Diniz Monteiro e Reinaldo Rodrigues Leite, bem como, diante da revelia do Senhor Raimundo Pires Silva, sua igual culpabilidade. Em suma, a Unidade Técnica pautou-se nos fatos registrados e demonstrados no relatório de auditoria de que houve efetivo direcionamento no processo de inscrição a famílias de movimentos sociais e/ou associações, em contrariedade ao princípio da impessoalidade, e de que era responsabilidade tanto de quem ocupava o cargo de Superintendente Regional quanto de Chefe da Divisão de Desenvolvimento que dessem o devido cumprimento à lei, restando caracterizado o nexo de causalidade entre as condutas praticadas e os resultados ilícitos, não cabendo falar em ausência de culpa.

13. A proposta de mérito da Secex-SP, frente às análises efetuadas na instrução da peça 208 e resumidas nos parágrafos acima, é no sentido de que sejam acatadas as razões de justificativa

do Senhor Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, rejeitadas as razões de justificativa dos Senhores José Giacomo Baccarin, Wellington Diniz Monteiro e Reinaldo Rodrigues Leite, considerado revel o Senhor Raimundo Pires Silva, e aplicada, a esses quatro últimos gestores, a multa individual do art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992.

14. Quanto às três primeiras irregularidades da tabela do item 6, ensejadoras da proposta de multa aos gestores identificados, conforme as razões resumidas nos parágrafos 11 a 13 acima, diverge-se em parte do exame e encaminhamento alvitado pela Unidade Técnica, conforme os fundamentos a seguir expostos.

15. Em relação à irregularidade de número 3 (três) da tabela do item 6 acima, para esclarecer, a determinação do item 2.8 do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário às Superintendências Regionais do Incra contou com a seguinte redação: ‘que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, em obediência ao disposto no caput do artigo 37 da CF/88, doravante publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454)’. Referida lei teve por objetivo regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

16. O teor da determinação acima é claro no sentido de que constitui dever da autoridade máxima da unidade regional, ou seja, de seu superintendente, tomar as providências para dar a devida publicidade da ordem de classificação dos inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo. O art. 19 da lei fixa uma ordem objetiva de preferência entre indivíduos e famílias candidatos na distribuição de lotes. Por imperativo de transparência, é função do gestor responsável demonstrar que os critérios legais estão sendo obedecidos.

17. No entanto, embora se reconheça a força cogente das determinações expedidas pelo TCU, o art. 58, inciso VII, da Lei n.º 8.443/1992 – que, a nosso ver, é o dispositivo adequado à responsabilização por essa irregularidade – prevê que a referida multa somente será aplicada no caso de reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal. No caso sob análise, a determinação do item 2.8 do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário foi dirigida de modo genérico a todas as Superintendências Regionais do Incra, não tendo havido, em relação aos ex-superintendentes responsabilizados neste processo, pessoas físicas, qualquer informação que demonstre que tenham eles reincidido no descumprimento daquela determinação.

18. Ademais, a determinação do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário foi realizada em 2008, época em que os gestores que respondem a este processo não ocupavam a superintendência, ou seja, não estavam no cargo quando da prolação do acórdão (ocuparam a função nos períodos de 2010 a 2014). Não se está a afirmar, por esse raciocínio, que não haja responsabilidade dos sucessores no cumprimento de determinações do Tribunal. Embora as determinações sejam dirigidas às entidades, e não aos seus dirigentes, as deliberações devem ser observadas pelos futuros dirigentes (nesse sentido, Acórdão n.º 2.854/2009-TCU-Segunda Câmara). Porém, a aplicação da multa do art. 58, inciso VII, da Lei n.º 8.443/1992 depende de descumprimento recorrente de determinação do TCU, ou seja, quando verificado descumprimento de acórdão que reitera comando de acórdão anterior (nesse sentido, Acórdão n.º 3.264/2016-TCU-Segunda Câmara). Portanto, de modo contrário ao que defende a Unidade Técnica, pelos argumentos aqui expendidos, entendemos que a irregularidade não é grave o suficiente para ensejar a aplicação de multa aos ex-superintendentes.

19. Ainda com relação a essa irregularidade, tomando por base as defesas apresentadas, aventou-se que a viabilização da operação do *site* da Autarquia, para dar cumprimento à determinação do item 2.8 do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário, possa estar na dependência de decisões da Sede do Incra, com relação a ferramentas e gestão de Tecnologia da Informação.

20. Nesse sentido, entende-se que, no acórdão que vier a ser prolatado com a consolidação das várias fiscalizações (FOC), a cargo da SecexAmbiental, seja dirigida determinação ao Instituto

Nacional de Colonização e Reforma Agrária para que a autarquia providencie o devido suporte de tecnologia da informação a suas superintendências regionais, de modo que elas tenham condição de dar publicidade à ordem de classificação dos beneficiários dos projetos, e assim viabilizar o cumprimento do item 2.8 do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário.

21. Quanto à irregularidade de número 1 (um) da tabela do item 6 acima, entendemos, como a Secex-SP, que as razões de justificativa do Senhor José Giacomo Baccarin devem ser acatadas. Conforme concluído pela Unidade Técnica, a conduta atribuída ao responsável foi a de expedir ofícios de convocação que noticiavam a realização de reuniões para criação de assentamentos, ato cujo conteúdo não guarda relação de causalidade com o direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, mas sim com a ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao programa de reforma agrária.

22. Com relação aos Senhores Wellington Diniz Monteiro e Reinaldo Rodrigues Leite, também concordamos com a instrução de mérito de que suas alegações devem ser rejeitadas, com aplicação de multa. De acordo com a Matriz de Responsabilização do Relatório de Auditoria (peça 153, pp. 57-60), ambos os responsáveis praticaram atos comissivos, identificados no processo, com nítido nexos causal com o resultado ilícito. O Senhor Wellington Diniz Monteiro autorizou a homologação de três projetos de assentamento, enquanto o Senhor Reinaldo Rodrigues Leite integrou comissão de seleção e conduziu processo de seleção de dois dos projetos, condutas que contribuíram para a irregularidade.

23. A mesma situação dos dois gestores anteriores não se verifica em relação ao Senhor Raimundo Pires Silva. Nesse ponto, divergimos da Secex-SP quanto à sua responsabilização pelo achado (direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações). Observando a Matriz de Responsabilização, a conduta associada ao Senhor Raimundo Pires Silva foi de que exercia o cargo de Superintendente Regional do Incra em São Paulo, e, nessa posição, deveria zelar pela regular condução do processo seletivo referente ao PA Frei Pedro. Ocorre que não há nos autos nenhum ato concreto atribuído ao responsável que ateste que ele tenha dado causa ao resultado danoso no período em que esteve à frente da Superintendência Regional. Não é suficiente concluir que a mera ocupação do cargo já lhe atrai a responsabilidade pelos ilícitos constatados. É necessário que se demonstre algum ato ou conduta, no mínimo culposos, ou omissão grave, para que se estabeleça a relação de causalidade.

24. Dada essa ausência de comprovação de conduta praticada, mesmo que o processo de seleção do PA Frei Pedro tenha se iniciado ainda na gestão do responsável (início em setembro/2010, e período de gestão entre 1/1/2010 e 20/6/2011), não se vislumbra motivo para a aplicação de multa ao Senhor Raimundo Pires Silva, como foi proposto pela Unidade Técnica.

25. Quanto à responsabilidade do Senhor Wellington Diniz Monteiro pela irregularidade de número 2 (dois) da tabela do item 6 acima, referente ao encaminhamento dado ao processo do PA União para homologação com contrariedade ao parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, estamos de acordo com a Secex-SP de que a conduta foi grave o suficiente para acarretar a multa do art. 58 da Lei n.º 8.443/1992.

26. Consolidando as divergências deste parecer em relação às irregularidades de número 1 (um) e 3 (três) da tabela do item 6, conclui-se que apenas aos Senhores Wellington Diniz Monteiro e Reinaldo Rodrigues Leite deve ser aplicada a multa do art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, excluindo-se da sanção pecuniária os Senhores Raimundo Pires Silva, José Giacomo Baccarin e Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho.

27. Por fim, a Secex-SP analisou a resposta à oitiva do atual Superintendente Regional do Incra no Estado de São Paulo, tendo concluído que seu atendimento foi adequado. Em suma, informou-se na resposta que os trabalhos relacionados à seleção e homologação de famílias beneficiárias de futuros projetos de assentamento encontram-se paralisados, tendo em vista decisão judicial proferida em Ação Civil Pública proposta pelo MPF, suspensão cautelar dos procedimentos

de seleção de novos beneficiários pelo Acórdão n.º 775/2016-TCU-Plenário e recomendação da CGU. Sendo assim, o foco atual tem sido o saneamento das irregularidades identificadas pelo TCU e pela CGU quanto aos beneficiários. O atual Superintendente também fez menção às várias deficiências normativas e de estrutura que acometem a unidade regional.

28. Concorda-se, nesse ponto, com a proposta da Unidade Técnica de dar ciência à Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo do acórdão que vier a ser proferido. No entanto, entendemos que, ao invés da ciência genérica proposta, seria de bom alvitre que um item específico do acórdão listasse todos os achados encontrados, irregularidades e impropriedades, com as leis e normas contrariadas, para que, quando da retomada dos processos de seleção para novos projetos de assentamento, sejam de conhecimento amplo dos ocupantes do cargo de superintendente.

29. Diante do exposto, com as devidas vênias à Secex-SP onde houve divergência, esta representante do Ministério Público de Contas propõe o seguinte encaminhamento:

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Senhores José Giacomo Baccarin e Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho;

b) considerar revel, com fundamento no art. 12, § 3.º, da Lei n.º 8.443/1992, o Senhor Raimundo Pires Silva, sem prejuízo de afastar a sua responsabilidade pelas ocorrências a ele imputadas;

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Senhores Wellington Diniz Monteiro e Reinaldo Rodrigues Leite;

d) aplicar aos Senhores Wellington Diniz Monteiro, ex-Superintendente Regional do Incra no Estado de São Paulo, e Reinaldo Rodrigues Leite, ex-Chefe da Divisão de Desenvolvimento, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos;

e) no acórdão que vier a ser proferido no processo de consolidação da presente FOC, determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Sede), se ainda não o fez, que providencie suporte de tecnologia da informação a suas superintendências regionais, incluindo política de alimentação do *site*, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.8 do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário;

f) dar ciência à Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo, em forma de item específico no acórdão, das irregularidades e impropriedades detectadas nos achados de auditoria, especificando os dispositivos legais contrariados.”

É o relatório.